

Раздел 1.
МАТЕРИАЛЫ РАБОТЫ СЕКЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕМУ:
«АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ»
28 ноября 2019 года

*Агамагомедова С.А.,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент*

**Административные процедуры государственного
контроля и надзора в условиях цифровизации
экономики**

В последние годы в научных исследованиях юридической направленности прослеживается устойчивая тенденция повышения интереса к цифровизации применительно к правовому регулированию в целом, а также к регулированию в системе государственного управления в частности¹. Однако в сравнении с исследованиями в сфере предпринимательского² и трудового права³, интеллектуальных прав⁴, института цифровых прав⁵ (с учетом предстоящих изменений в Гражданский кодекс РФ⁶) аспекты влияния цифровизации на контрольно-надзорную деятельность практически не изучены. В качестве исключений следует назвать отдельные работы, посвященные деятельности цифрового правительства⁷, реализации разновидностей финансового контроля⁸, процедурам реализации судебной власти⁹ в условиях цифровой среды.

Полагаем, что трансформация государственного контроля и надзора в условиях цифровизации экономики имеет прежде всего административно-процедурный характер, обусловленный изменениями способов взаимодействия органов публичной власти с субъектами экономической деятельности.

Какими новыми свойствами обладает государственный контроль и надзор в сфере экономических отношений в условиях цифровой экономики? Прежде всего, речь идет об автоматизации контрольно-надзорных процедур. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности включает автоматизацию последней, но не ограничивается ею.

Следует согласиться с мнением ученых о том, что в условиях цифровой реальности право становится не только средством, ин-

струментом, обеспечивающим внедрение цифровых технологий и их применение в различных сферах социального бытия, но и само выступает объектом воздействия процессов цифровизации¹⁰. Государственный контроль и надзор, административные процедуры их реализации трансформируются под воздействием этих процессов в направлении формализации и автоматизации. При этом вектор их административно-правового регулирования развивается в условиях процессов цифровизации и межгосударственной интеграции экономики и характеризуется двумя ключевыми характеристиками.

Во-первых, это углубление цифровизации, под которой понимается не просто автоматизация существующих бизнес-процессов. В современных условиях закономерно говорить о новом хозяйственном укладе, формировании новых межотраслевых цифровых платформ, кардинально меняющих логику старой экономики, создании абсолютно новой экосистемы и одновременно элемента глобального тренда, когда основной бизнес-процесс – не производство товаров, а производство новых знаний¹¹. Контроль и надзор в сфере новой экономики – экономики знаний требуют обновленного административно-процедурного обеспечения.

Во-вторых, контроль и надзор в условиях экономической интеграции постепенно утрачивает признак государственного, его правовое регулирование (прежде всего, административно-процедурное) выходит на наднациональный (или интеграционный) уровень регулирования. Он имеет публичный характер с точки зрения понимания публичного как совокупности национального и наднационального. Характеризуя направления воздействия на право процессов глобализации и регионализации, М.Н. Марченко справедливо отмечает тот факт, что как в сущности, так и в содержании права по мере развития процесса глобализации по логике вещей все большее место будут занимать не национальные, внутригосударственные, а надгосударственные начала¹². Подобный наднациональный стержень в условиях становления единого экономического пространства Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) формируется постепенно. В качестве первых сфер регулирования, подвергнувшихся унификации, стали области таможенного регулирования, запретов и ограничений при трансграничном перемещении товаров, позже – сфера технического регулирования. Согласно положениям Договора о ЕАЭС в ближайшее время на очереди унификация иных сфер регулирования, формирование скоординированной (согласованной) финансовой, транспортной политики, политики в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, а также поэтапное проведение скоординированной, согласованной или единой политики в иных отраслях экономики¹³.

При этом интеграционная и цифровая повестки современного развития неразрывно связаны и взаимообусловлены¹⁴.

Государственному контролю и надзору в условиях цифровой реальности присущи следующие закономерности развития.

1. Соглашаясь с мнением специалистов о том, что «в цифровой сфере ограничений традиционного мира не существует»¹⁵, следует признать наличие новых рисков и угроз, связанных с цифровизацией. Речь идет, прежде всего, о защите персональных и публичных данных, безопасности личности, компании, государства в целом. В условиях беспрецедентных масштабов информации, больших данных фактор обеспечения их сохранности приобретает особую значимость. Чем важнее анализ больших данных для компании, тем важнее обеспечение защиты этих данных¹⁶. Установить правовую оболочку этой защиты, минимизировать риски в данной сфере, защитить интересы лиц и организаций при сборе, хранении, использовании, обработке больших данных – относительно новые функции государства. Государственный контроль и надзор становится в этих условиях средством обеспечения частных и публичных интересов в данной, преобразованной «цифрой» сфере. Кроме того, отдельный аспект рассматриваемой закономерности составляет проблема ответственности за решение, действие (бездействие) административного органа, принятое или совершенное в рамках автоматического контроля. Примером может служить ситуация с автоматическим выпуском товаров таможенными органами при электронном декларировании.

2. Государственный контроль и надзор в новых условиях призваны обеспечить цифровой формат взаимодействия государства с гражданами и организациями. Сравнивая две основные стороны подобного взаимодействия – деятельность по предоставлению государственных услуг и деятельность по реализации государственного контроля и надзора – следует отметить, что цифровизация последней формируется позже и имеет более сложный характер. Кроме того, необходимо принимать во внимание существенные различия в формальной составляющей отдельных видов государственного контроля и надзора и, соответственно, в уровне его автоматизации (потенциальной или реальной).

Кроме того, речь идет о дистанционном контроле. Представители исполнительной власти, позиционируя цифровизацию государственного управления, и в первую очередь государственного контроля, в рамках задачи по построению цифровой экономики в качестве главного направления реформирования контрольно-надзорной деятельности, видят ее содержание в переходе «от долгих и дорогих очных проверок к дистанционным методам контроля – с помо-

щью телеметрии, датчиков, фото- и видеofиксации и так называемого интернета вещей»¹⁷.

Автоматизация государственного контроля и надзора, дистанционный характер подобной деятельности в условиях цифровизации обуславливают повышение ее прозрачности, что выступает мощным фактором противодействия коррупции в государственном управлении¹⁸.

3. Современному этапу развития государственного контроля и надзора присуще расширение наднационального уровня регулирования контрольно-надзорной деятельности. В условиях виртуального оборота товаров, услуг, капитала, трудовых ресурсов контроль подобного оборота на уровне национального регулирования теряет смысл. Если территориальные границы подобного оборота размываются, требуются новые правовые и управленческие конструкции контроля и надзора со стороны уже не отдельного государства, а: 1) объединения государств (таможенные и экономические союзы); б) нескольких государств на основе международного акта, регламентирующего подобное направление контроля и надзора; 3) всех (большинства) государств мира на основе универсального международного соглашения.

4. Контрольно-надзорная деятельность в условиях цифровизации направлена на более экономичные процедуры. В контексте проводимой сегодня в стране реформы контрольно-надзорной деятельности государственный контроль и надзор базируется на риск-ориентированном подходе, он максимально стремится к минимизации затрат государства на его проведение и повышению эффективности. Это, в свою очередь, требует разработки и внедрения новые критериев эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, административные процедуры государственного контроля и надзора в условиях цифровизации экономики трансформируются в направлении формализации и автоматизации. В качестве закономерностей их развития в цифровой реальности следует выделить формирование новых угроз при его реализации и поиск путей их минимизации; обеспечение прав личности с учетом фактора «цифры»; размывание пределов контрольно-надзорной деятельности (территориальных и отраслевых); расширение сферы наднационального регулирования подобной деятельности; ее стремление к экономичности; поиск новых критериев ее эффективности. Последняя предполагает такой уровень контрольно-надзорной деятельности, который способен использовать максимум преимуществ цифровизации, исключить ее угрозы и риски в целях полноценной защиты базовых прав и свобод личности в цифровой экономике.

Бакурова Н.Н.,
доцент кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент

Административные процедуры, связанные с исполнительным производством

Исполнительное производство как форма деятельности судебного пристава-исполнителя, непосредственно осуществляющего принудительное исполнение судебных и иных актов в Российской Федерации, связано с административными процедурами. Это такие из них как: регистрационное производство, подготовка и принятие правовых актов управления, согласительные и разрешительные процедуры; контрольные процедуры в исполнительном производстве. Остановимся на первой административной процедуре.

Регистрационное производство, связанное с принудительным исполнением судебных и иных актов юрисдикционных органов – факультативный вид деятельности судебного пристава-исполнителя, производный от исполнительного производства, которое выступает в качестве основной в Федеральной службе судебных приставов и представляет собой принудительное исполнение судебных и иных актов.

Регистрационное производство, связанное с исполнительным производством, можно классифицировать по различным основаниям.

По содержанию это: 1) регистрационное производство в отношении документов; 2) регистрационное производство в отношении должника (права должника).

В свою очередь регистрационное производство в отношении документов можно подразделить на: а) регистрационное производство в отношении исполнительных документов (ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве»); б) регистрационное производство в отношении иных документов в исполнительном производстве (заявлений, запросов и проч.).

Регистрационное производство в отношении должника (права должника) можно подразделить на: а) то, что относится к праву на имущество должника, и б) то, что относится к иному праву должника.

В свою очередь регистрационное производство в отношении имущества должника можно подразделить в зависимости от вида такого имущества на: а) регистрационное производство в отношении права на недвижимое имущество (на земельный участок, квартиру, иное строение); б) в отношении права на движимое имущество (транспортное средство; автомототранспортное средство и прицеп к нему;

трактор; самоходную, дорожно-строительную или иную машину; маломерное судно и проч.)

Речь также может идти о регистрационном производстве, направленном на реализацию права должника заниматься предпринимательской деятельностью и соответственно о регистрации юридического лица или регистрации должника в качестве индивидуального предпринимателя, а также о выдаче патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, о реализации права на товарный знак, знак обслуживания и проч.

Кроме того регистрационное производство в отношении права должника можно подразделить в зависимости от субъекта, осуществляющего регистрационное производство: а) осуществляемое Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии; б) Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации; в) Государственной автомобильной инспекцией МВД России; г) Федеральной таможенной службой; д) Федеральной налоговой службой; е) Федеральной службой по интеллектуальной собственности; ж) иными органами.

В зависимости от времени регистрационного производства по отношению к исполнительному производству его можно подразделить на: а) осуществляемое (или начатое) до начала исполнительного производства (например, речь может идти о регистрации должника в качестве индивидуального предпринимателя; о регистрации транспортного средства и др.); б) осуществляемое в процессе исполнительного производства; в) осуществляемое после окончания исполнительного производства (регистрационное производство, осуществляемое в связи с ведением банка данных о должнике, предусматривает правило, в соответствии с которым сведения о ликвидации должника-организации, признании должника-организации банкротом, содержащиеся в банке данных, содержащем сведения о должнике, являются общедоступными в течение трех лет со дня окончания исполнительного производства).

Также регистрационное производство, связанное с исполнительным производством, можно подразделить в зависимости от иницирующего субъекта и тогда рассматривать а) регистрационное производство, инициируемое должником или его законным представителем (воля должника – физического или юридического лица); б) регистрационное производство, инициируемое судебным приставом-исполнителем (иным должностным лицом органа власти).

Самым распространенным видом регистрационного производства является регистрационное производство в отношении исполнительных и иных документов, поступающих в Федеральную службу судеб-

ных приставов. Перечень исполнительных документов содержится в статье 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве». К ним относятся: исполнительные листы, выдаваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании принимаемых ими судебных актов; судебные приказы; нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов или их нотариально удостоверенные копии; удостоверения, выдаваемые комиссиями по трудовым спорам; акты Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации о взыскании денежных средств с должника-гражданина, зарегистрированного в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя, без приложения документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций, в случае, если должник вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без открытия расчетного и иных счетов; акты органов, осуществляющих контрольные функции; судебные акты, акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях; постановления судебного пристава-исполнителя; акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом; исполнительная надпись нотариуса при наличии соглашения о внесудебном порядке обращения взыскания на заложенное имущество, заключенного в виде отдельного договора или включенного в договор о залоге; запрос центрального органа, назначенного в Российской Федерации в целях обеспечения исполнения обязательств по международному договору Российской Федерации, о розыске ребенка, незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации.

Иные документы – это обращения граждан и организаций по поводу исполнения исполнительных документов, а также правовые акты управления Президента Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, направленные на правильное, полное и своевременное исполнение исполнительных документов. Это указы, приказы, распоряжения, указания, протоколы, информационные письма, методические рекомендации, инструкции, положения и иные.

Так, Указом Президента Российской Федерации назначается, например, заместитель директора Федеральной службы судебных приставов-заместитель главного судебного пристава Российской Федерации, координирующий в ФССП России вопросы исполнительного производства. Такой правовой акт управления поступает в орган, проходит регистрацию и на его основании осуществляет возложенные полномочия соответствующий государственный служащий.

Регистрация поступивших в ФССП России документов производится в следующие сроки: документов вышестоящих органов государственной власти с отметками "Срочно", "Оперативно", документов со сроками исполнения поручений в текущий или следующий день, - незамедлительно (не более 1 часа с момента поступления); обращений граждан либо содержащих заявления, ходатайства лиц, участвующих в исполнительном производстве, - в течение трех дней; жалоб, поданных в порядке подчиненности, а также заявлений, ходатайств лиц, участвующих в исполнительном производстве, - не позднее следующего дня с момента поступления; жалоб на решения, действия (бездействие) ФССП России, ее территориальных органов и их структурных подразделений, а также их должностных лиц при предоставлении государственной услуги - не позднее следующего рабочего дня со дня ее поступления; иных документов: поступивших в рабочее время - в день поступления, поступивших в нерабочее время - на следующий рабочий день. При поступлении электронных документов допускается централизованная и автоматическая регистрация.

Регистрация документов, другие процедуры документооборота, осуществляются в Федеральной службе судебных приставов на основании Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов с применением системы электронного документооборота¹⁹.

Поступившие в подразделение судебных приставов Федеральной службы судебных приставов исполнительный документ и заявление взыскателя в трехдневный срок передаются судебному приставу-исполнителю.

При этом следует отметить, что исполнительный документ и заявление подаются взыскателем по месту совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. По общему правилу судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство на основании исполнительного документа по заявлению взыскателя. Исключения составляют случаи, когда судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство без заявления взыскателя в случаях, предусмотренных частью 6 статьи 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве» - вынесенное в процессе принудительного исполнения исполнительного документа постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании расходов по совершению исполнительных действий и исполнительского сбора, наложенного судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа, а также когда суд, другой орган или должностное лицо в со-

ответствии с федеральным законом направляют исполнительный документ судебному приставу-исполнителю.

Поступление указанных и необходимых для возбуждения исполнительного производства документов обуславливает их регистрацию, которая собственно состоит из такого действия как присвоение им входящего регистрационного номера ответственным государственным служащим, занимающимся вопросами делопроизводства. После этого документы передаются судебному приставу-исполнителю под роспись. С этого момента у судебного пристава-исполнителя возникает юридическая обязанность возбудить исполнительное производство в трёхдневный срок и вынести постановление о возбуждении исполнительного производства либо отказать в возбуждении исполнительного производства и вынести постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства.²⁰

Одним из видов регистрационного производства, связанного с исполнительным производством и не так давно легализованным в России, регламентированным Законом, является регистрационное производство в отношении должника в процессе исполнительного производства. Причем в зарубежных странах идут по такому же пути урегулирования подобных общественных отношений. Например, в Португалии ведется информационная картотека по исполнительному производству, в которую вносятся данные по должникам, лишенным имущества, подлежащего взысканию, а также публичный реестр исполнений, в который вносятся данные о должнике, не осуществившем необходимые действия по истечении 30-дневного срока, установленного агентом по исполнению²¹. В государствах - членах Евразийского экономического сообщества в законодательстве об исполнительном производстве, например, в Республике Казахстан закреплено, что уполномоченный орган в целях распространения сведений о неплательщиках по исполнительным документам ведет республиканский реестр должников по исполнительным производствам²².

Указанная деятельность в Федеральной службе судебных приставов осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» посредством ведения банка данных (в том числе в электронном виде), содержащего сведения, необходимые для осуществления задач по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц. В банке данных фиксируются (регистрируются) следующие сведения: дата принятия судебного акта, акта другого органа или должностного лица; вид исполнительного документа, его номер, наименование органа, выдавшего исполнительный документ; дата возбуждения исполнительного производства; номер исполнительного производства;

наименование должника (для граждан - фамилия, имя, отчество (при его наличии), дата рождения, место рождения; для организаций - наименование и юридический адрес); требование, содержащееся в исполнительном документе, за исключением требования, содержащегося в исполнительном документе, выданном на основании судебного акта, текст которого в соответствии с законодательством Российской Федерации не подлежит размещению в сети "Интернет", и данных о взыскателе; сумма непогашенной задолженности по исполнительному документу; наименование и адрес подразделения судебных приставов, в котором возбуждено (ведется) исполнительное производство; данные об объявлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка (для ребенка - фамилия, имя, отчество (при его наличии) и год рождения); сведения о возвращении исполнительного документа взыскателю по соответствующим, установленным Федеральным законом «Об исполнительном производстве», основаниям.

Этот вид регистрационного производства обеспечивает реализацию права гражданина (организации) на информацию²³.

Указанные сведения являются общедоступными до дня окончания или прекращения исполнительного производства. Однако исключение составляют данные об объявлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, которые являются общедоступными до обнаружения указанных лиц или имущества; а также сведения о возвращении исполнительного документа взыскателю в связи с невозможностью установить местонахождение должника, его имущества либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях, за исключением случаев, когда Федеральным законом предусмотрен розыск должника или его имущества, а также, если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными. Сведения о ликвидации должника-организации, признании должника-организации банкротом являются общедоступными в течение трех лет со дня окончания исполнительного производства.

Более двадцати четырех тысяч судебных приставов-исполнителей выполняют государственную функцию по исполнению судебных и иных актов уполномоченных органов и должностных лиц. По сути, деятельность по исполнению каждого исполнительного документа можно рассматривать в качестве особого рода регистрационного производства в том смысле, что материалы по каждому из них аккумулируются в индивидуальное дело в отношении каждого взыскате-

ля (должника), по каждому такому делу составляется опись, т.е. поступление каждого документа, приобретаемого к материалам исполнительного производства, фиксируется. Решения по вопросам исполнительного производства, принимаемые судебным приставом-исполнителем (главным судебным приставом Российской Федерации, главным судебным приставом субъекта Российской Федерации, старшим судебным приставом и их заместителями) со дня направления (предъявления) исполнительного документа к исполнению, оформляются постановлениями соответствующего должностного лица ФССП России. В постановлениях фиксируются юридически значимые для сторон исполнительного производства, судебного пристава, иных лиц в исполнительном производстве, действия, которые соответствующим образом оформляются. К требованиям в отношении постановлений относятся наличие в них соответствующих реквизитов. Постановление может быть вынесено в форме электронного документа²⁴, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судебного пристава-исполнителя или иного должностного лица органа. Также оно может быть направлено адресату в форме электронного документа, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг с учетом Правил оказания услуг почтовой связи. Регистрация электронного постановления судебного пристава является составной частью электронного документооборота. Требования к форме постановления судебного пристава-исполнителя или иного должностного лица ФССП России, вынесенного в форме электронного документа, ранее устанавливались Федеральной службой судебных приставов,²⁵ в настоящее время этот правовой акт утратил силу. Действует Приказ ФССП России от 11.07.2012 N 318 "Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства"²⁶, которым установлены требования к 158 документам в исполнительном производстве, в частности, к постановлению судебного пристава-исполнителя о временном ограничении на выезд должника, постановлению о прекращении исполнительного производства, постановлению об отказе в удовлетворении заявления (ходатайства) и ряду других.

Таким образом, регистрационное производство в процессе принудительного исполнения судебных и иных актов играет важную роль в деятельности судебного пристава-исполнителя и служит гарантией законности его деятельности.

Бакурова Н.Н.,
доцент кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент,
Семенова К. Ю.,
стажер юридической фирмы «Гриц и партнеры»

Административные процедуры и роль информационных технологий

Информационные технологии играют важнейшую роль во всех сферах жизни и соответственно в сфере государственного управления при осуществлении административных процедур. В настоящее время невозможно представить нашу жизнь без информационной сети Интернет, с помощью которой происходит общение на расстоянии, ведется бизнес, реализуются товары, оказываются услуги, получается образование и развивается наука. По мере того, как информационные технологии интегрируются в жизнь человека, экономику страны, они все более проникают, внедряются в сферу государственного управления, поскольку с их помощью во много раз повышается уровень взаимодействия аппарата управления с гражданами, организациями, государственными органами.

Что представляет собой информационная технология?

Основным источником правового регулирования отношений в области создания и применения информационных систем, информационных технологий, средств связи и массовых телекоммуникаций является Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»²⁷. В ст. 2 Закона содержится легальное определение информационных технологий.

Информационные технологии – это процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов.

Согласно доктрине, под *информационной технологией* понимается целостная техническая система, обеспечивающая целенаправленное создание, передачу, хранение и отображение информационного продукта (данных, идей, знаний) с наименьшими затратами и в соответствии с закономерностями той социальной среды, где она развивается²⁸.

Цель информационной технологии — производство информации для ее анализа человеком и принятия на его основе решения по выполнению какого-либо действия. Иначе говоря, информационные технологии предназначены с наименьшими затратами снизить трудоемкость процессов использования информационных ресурсов²⁹.

Именно поэтому использование информационных технологий в сфере государственного управления позволяет увеличить скорость обрабатываемой информации и мобильность выполнения поставленных задач, значительно облегчить работу и организацию процесса управления. Подобного рода практика распространена во всех развитых странах, и Россия не является исключением.

Еще в начале 2000-х годов Правительство Российской Федерации предприняло меры по внедрению новых подходов и методов в системе «гражданин-государство», адаптация к быстро меняющейся информационной среде стала необходимостью, и в 2002 году оно своим постановлением³⁰ утвердило Федеральную целевую программу "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)". С тех пор принято множество подобного рода правовых актов, способствующих налаживанию связи «гражданин-государство», общению граждан с государственными органами, и соответственно увеличивающих документооборот в сфере государственного управления. С целью расширения и внедрения современных технологий в деятельность государственных органов распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. N 1555-р³¹ утвержден «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде», в 2010 г. появилась долгосрочная государственная программа «Информационное общество 2011–2020», которая утверждена постановлением Правительства от 15 апреля 2014 года №313³², а в 2017 году Президентом РФ издан Указ № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»³³.

Безусловно, подобного рода действия дают большие преимущества в сфере государственного управления. Во-первых, современные технологии позволяют делать работу государственных органов более открытой и прозрачной. Сегодня любой гражданин может ознакомиться со сведениями о расходовании бюджетных средств, с нормативными правовыми актами, затрагивающими его права и законные интересы, отчетами органов власти о своей деятельности, иной информацией, которая позволяет оценить работу государственных органов и органов местного самоуправления. Открытая официальная информация нужна для защиты и реализации прав граждан, а также осуществления общественного контроля, что в свою очередь способствует противодействию коррупции, прозрачности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных публичных субъектов права³⁴.

Во-вторых, государственное управление возможно сделать более эффективным благодаря использованию «больших данных». Под

понятием «большие данные» подразумевается работа с информацией огромного объема и разнообразного состава, которая уже не может обрабатываться традиционным способом. Также обработка «больших данных» являются эффективным инструментом для планирования, оценки и мониторинга результатов деятельности государственных органов. Например, данные онлайн-касс могут быть использованы для наблюдения за уровнем цен на потребительские товары; информация, размещенная в сети Интернет, – для оценки ситуации на рынке труда; данные дорожных камер видеонаблюдения – для оценки туристических потоков. Одним из примером использования «больших данных» и доказательство его результативности является эксперимент, проведенный в Лас Вегасе. В городе была проведена череда проверок заведений общественного питания, половина из которых опиралась на перечни, составленные искусственным интеллектом. В течение трех месяцев система автоматически ежедневно сканировала порядка 16 тыс. сообщений, оставленных примерно 3600 пользователями, часть из которых содержали данные об отравлении. Эти данные были использованы для создания перечня приоритетных для проведения проверки качества оказания услуг ресторанов и кафе. Эксперимент показал, что проверки, которые были составлены искусственным интеллектом, имели большую результативность с точки зрения предотвращения риска причинения вреда, чем те проверки, которые проводились случайным образом³⁵.

В-третьих, внедрение новых информационных технологий позволяет оказывать государственные услуги быстро и качественно. В настоящее время в электронном виде, «не выходя из дома», можно оплатить налоги, штрафы, услуги ЖКХ, получить (заменить) паспорт, записаться на прием к врачу, оформить социальную карту и получить иные государственные услуги. Использование Интернета, с одной стороны, позволяет сэкономить личное время гражданина, с другой – значительно снизить финансовые затраты граждан и государства.

Также с помощью информационных технологий повышается эффективность взаимодействия граждан, коммерческих организаций с органами государственной власти и иными публичными субъектами права. Появилась возможность через электронную почту направлять предложения, заявления и жалобы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что повышает эффективность деятельности последних, поскольку отправить обращение возможно в любое время из любой точки мира. С помощью информационных технологий граждане и организации участвуют в принятии решений в сфере государственного управления, которые непосредственно

касаются развития условий их жизни. Это происходит с минимальными временными и финансовыми затратами, что делает жизнь комфортней и экономичней.

Одним из примеров технологического «продвижения» в сфере государственного управления стали многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг. Основной идеей их создания является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от получения справок в разных государственных органах и организациях, не обращаясь в различного рода инстанции, а также к посредникам, получает необходимую ему государственную или муниципальную услугу в одном месте.

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³⁶ закреплены основные права заявителей, получающих государственные услуги, и обязанности органов, их предоставляющие, общие требования и стандарты к оказанию услуг, порядок использования информационно-телекоммуникационных технологий при оказании государственных услуг. Структура и организация многофункциональных центров, виды услуг и требования комфортности и доступности для заявителей содержится в Постановлении Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. N 1376 "Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг"³⁷. Следует отметить, что с появлением многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг процесс обращения граждан, организаций к публичным субъектам права, процесс выполнения государственных и муниципальных функций органов власти и управления производится скорее и тем самым удобнее. Государственные и муниципальные услуги стали оказываться быстрее и качественнее. Если ранее, до организации таких центров, необходимо было самостоятельно обращаться во множество соответствующих органов исполнительной власти, чтобы получить необходимые документы, сейчас все это можно сделать в одном многофункциональном центре в том числе ряд услуг оказывается в режиме онлайн.

Еще одним наглядным примером внедрения «умных» технологий в сфере государственного управления является использование на дорогах работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи. С момента вступления в силу Федерального закона от 24.07.2007 N 210-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"³⁸ и с появлением статьи 2.6.1. в КоАП РФ стало возможным привлекать автовладельцев к административной ответственности в случаях автоматической фикс-

сации правонарушения специальными техническими средствами. Компетентные органы выявляют нарушителей правил дорожного движения – недобросовестных водителей, и зафиксировать такие нарушения, как превышение скорости, пропуска пешеходов, выезд на полосу встречного движения, нарушение правил остановки и стоянки, некоторые другие. Фотокамера в момент нарушения делает фотографию, затем информация о нарушении обрабатывается, система автоматически определяет личность владельца автотранспорта, после чего формируется постановление об административном правонарушении. Таким образом, внедрение такого рода информационных технологий помогает Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации выявлять больше нарушений правил дорожного движения, что в свою очередь является дополнительным стимулом для водителей управлять транспортным средством аккуратно, не нарушая закон. Кроме того фотография, сделанная фотокамерой, является достоверным доказательством по делу об административном правонарушении.

Несмотря на то, что Россия добилась значительных успехов в информатизации государственного управления, постоянное развитие и обновление информационных технологий мотивирует органы государственного управления постоянно совершенствовать методы своей деятельности, учитывать новые информационные технологии, получающие широкое распространение.

В настоящее время все чаще речь заходит о цифровизации экономики, следовательно, органы государственной власти, муниципальные органы должны внедрять соответствующие платформы. Цифровое управление выходит за рамки традиционного электронного управления и может качественно изменить все процессы, происходящие внутри государственного аппарата. Данным вопросом уже занимается Департамент развития электронного правительства Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», которая была утверждена Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»³⁹. Суть ее состоит в том, что с широким внедрением цифровых технологий, граждане смогут свободно работать и взаимодействовать друг с другом без обращения в компетентные органы, если появится такая необходимость. Кроме того появится возможность осуществления административных процедур автоматически, без участия человека, когда достаточно будет наступления

минимальных определенных условий (юридических фактов), чтобы появилась соответствующая запись в реестре⁴⁰.

Россия является одной из стран, которая развивает свои информационные технологии и достигла в этом немалых успехов, однако в настоящий период не произошла системная переоценка цифровой организации, что несколько сдерживает развитие нового этапа электронного государственного управления. Серьезным сдерживающим фактором является население, которое нуждается в повышении компьютерной грамотности, в связи с этим необходимо «выравнивание» возможностей доступа к электронным услугам, поскольку не все граждане России имеют возможность пользоваться Интернетом. По этой причине в России преимущественно сохраняется традиционная форма оказания государственных услуг – бумажная. Несмотря на наличие возможности электронной записи на конкретное время, большинство заявителей по-прежнему предпочитают «живую очередь» в государственном (муниципальном) органе или организации, не пользуясь удобной процедурой, предоставленной государством. Кроме того необходимо повышать квалификацию государственных служащих по работе с информационно-коммуникационными технологиями. Таким образом часть российского общества не готова к глобальным преобразованиям, не может по достоинству оценить преимущества использования информационных технологий, по ряду причин, в том числе географических, демографических, экономических, далеко не все граждане имеют возможности их использовать⁴¹. Представляется, что для того, чтобы граждане стали активными участниками такого рода преобразований, государственное управление должно быть нацелено на обеспечение возможности использования информационных технологий при получении государственных и муниципальных услуг каждому гражданину.

Зарубежный опыт стран, которые в этом являются более активными и успешными, помогает организовать этот процесс. Например, в Сингапуре для граждан созданы специальные «центры подключения», которые оказывают помощь нуждающимся в подключении к цифровым сервисам. Сотрудники указанных центров помогают населению получить доступ к государственным услугам⁴². Данная практика будет, безусловно, полезной для России, так как часть граждан в России не имеют навыков использования современных гаджетов.

Безусловно, с развитием информационных технологий в сфере государственного управления экономика, жизнь граждан, качественные характеристики культуры общества кардинально меняются. Технологический прогресс делает взаимодействие гражданина с

публичными органами доступнее, компьютеры осуществляют рутинную работу за человека.

Представляется, что государственное управление – сфера, в которой процесс информатизации должен идти ускоренными темпами, поскольку от работы всего государственного аппарата зависит, насколько комфортной станет жизнь граждан, успешнее будет развиваться экономика страны, государство в полной мере станет социальным. Именно поэтому в современных условиях стремительной компьютеризации и цифровизации необходимо уделять повышенное внимание внедрению новейших технологий во все структуры государственного аппарата и органов местного самоуправления, экономически и технологически обеспечивать возможность использования цифровых технологий гражданами.

Процедура обжалования в арбитражном суде решений и действий (бездействия) прокурора

В соответствии со ст. 129 (ч. 1) Конституции Российской Федерации (далее - Конституция) полномочия, организация и порядок деятельности органов прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Таким законом, среди прочих, является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), в соответствии с которым прокуратура Российской Федерации осуществляет от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов (ст. 1). Задачи, возложенные на прокуратуру Российской Федерации, и полномочия прокуроров обусловлены целями обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, что соотносится с положениями статей 2, 4 (ч. 2), 15 (ч. 1, 2) и 18 Конституции.

Ранее Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) признал взаимосвязанные положения п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре не противоречащими Конституции постольку, поскольку эти положения – как закрепляющие полномочие прокурора *требовать* при проведении проверок в порядке осуществления функции надзора за исполнением законов безусловного представления руководителями и другими должностными лицами некоммерческих организаций необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений - обеспечивают выполнение прокуратурой Российской Федерации возложенной на нее функции надзора как деятельности, обусловленной по своему предназначению требованиями Конституции, и направлены на обеспечение законности, государственной и общественной безопасности, защиту прав и свобод других лиц, а также иных конституционно значимых ценностей (Постановление от 17.02.2015 № 2-П).

Как справедливо отметил А.Ю. Винокуров, «... на протяжении длительного периода функционирования института прокуратуры в нашей стране вопрос о формализации требований к проводимым прокурорами проверкам в рамках надзора за исполнением законов

оставался вне сферы правовой регламентации на законодательном уровне, что во многом обуславливалось как особым статусом прокуратуры Российской Федерации, так и отсутствием потребностей в этом внутри самой прокурорской системы, а равно со стороны поднадзорных органов и лиц. В последние годы, когда деятельность публичных образований, особенно осуществляющих контрольно-надзорные функции, во избежание в том числе и коррупционных проявлений начала подвергаться четкому упорядочению и это отвечает требованиям построения правового государства, становилось все более очевидным, что и надзорная работа прокуроров прежде всего в рамках так называемого "общего надзора" нуждается в четкой регламентации, исключающей какие-либо возможности для прокуроров привносить в надзорный процесс интерпретационные подходы, создающие разнообразие в правоприменительной практике и не позволяющие заинтересованным лицам обжаловать имеющие место в подобных случаях неправомерные действия и решения по причине отсутствия сколько-нибудь внятного нормативного ориентира»⁴³.

При осуществлении возложенных законом на прокуроров задач они нередко встречают противодействие со стороны проверяемых, которые используют судебный способ защиты в том числе и посредством обращения с соответствующими требованиями к органам и организациям прокуратуры в арбитражный суд по правилам о компетенции, установленным главой 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Это объяснимо, поскольку работа прокурора сопряжена с конфликтом интересов в различных сферах, где задача прокурора - добиться неукоснительного соблюдения закона.

Судебный контроль по таким делам осуществляется в соответствии положениями главы 24 АПК РФ, определяющей рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, и конкретизируется в ст. 198 АПК РФ.

В соответствии с данной нормой заинтересованные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если: 1) оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответ-

ствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; 2) незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом данное право может быть реализовано в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

По таким делам инициаторами обращения в арбитражный суд выступают как органы и организации публично-правовых образований, так и иные хозяйствующие субъекты.

В таких случаях вовлечения прокуроров судебный процесс работа прокуроров строится в соответствии с нормами материального и процессуального права, а также положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах».

Так, определением Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ) от 05.03.2019 № 310-ЭС19-926 по делу № А09-16777/2017 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ, поскольку суды пришли к правильному выводу об отсутствии доказательств того факта, что исполнение требования прокурора о предоставлении сведений нарушает права и интересы общества.

Как следует из судебных актов, в связи с необходимостью проведения анализа исполнения законов о государственном оборонном заказе прокурором города Клинцы в адрес акционерного общества «Клинцовский автокрановый завод» (далее – АО «КАЗ», общество) направлено требование от 06.12.2017 № 8-752В-2017, согласно которому обществу в срок до 14.12.2017 надлежало представить в прокуратуру города поименованные в нем сведения и документы.

Считая, что требование вынесено за пределами полномочий прокурора города Клинцы, поскольку контрольное мероприятие в виде проверки исполнения законов не проводилось, общество обратилось в арбитражный суд.

Суды нашли требование прокурора города Клинцы законным и обоснованным, указав, что закон не ограничивает полномочия прокурора по запросу сведений необходимостью проведения проверки. Требование направлено обществу в рамках исполнения задания прокуратуры Брянской области от 20.06.2016 № 7-22-2016/203, согласно которому прокурорам городов и районов области поручалось

принять меры к активизации надзора за исполнением гособоронзаказа, обеспечению строгого соблюдения поднадзорными органами и организациями требований Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Доказательство того, что оспариваемое требование прокуратуры не связано с осуществлением возложенных на органы прокуратуры функций, не обусловлено целями осуществления надзора за исполнением законов о государственном оборонном заказе и не относится к предмету такого надзора, что прокурором запрашиваются сведения, которые он не вправе требовать согласно п. 2.3 ст. 6 Закона о прокуратуре, что исполнение требования нарушает права и интересы общества, не представлено.

Приведенный пример интересен и тем, что данная организация одновременно оспаривала в КС РФ конституционность положения п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать от руководителей коммерческих организаций представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены пунктами 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 данного закона, в связи с приведенной выше прокурорской проверкой. Определение КС РФ от 17.07.2018 N 1706-О акционерному обществу отказано в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод положением п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

На практике встречаются примеры оспаривания или обжалования не актов прокурорского реагирования, а именно решений и действий (бездействия) прокурора.

Например, по делу № А53-36152/2018 предметом спора являлось обязательство прокурора предоставить законные основания, мотивированное решение о продлении срока проверочных действий, документы, послужившие основанием для расширения предмета проверки и подтверждающие доведение до сведения решения о проведении проверки, признании незаконными действий должностных лиц, отмене требования о предоставлении информации и решения о проведении проверки.

Определением ВС РФ от 02.09.2019 № 308-ЭС19-15788 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ отказано, так как суды пришли к правильному выводу о том, что информация о результатах мониторинга СМИ, отраженная в рапорте помощника прокурора, послужила законным основанием для проведения проверочных мероприятий.

Суды установили, что прокуратура неоднократно предпринимала попытки вручения решения о проведении проверочных мероприятий. Между тем общество с ограниченной ответственностью «Пекарня» **злоупотребило своим правом** и не ознакомилось с решением о проведении проверки, воспрепятствовало проведению проверки, не допустив к объекту проверки должностных лиц. Учитывая изложенное, суды сочли, что вручение сотруднику общества в присутствии должностных лиц территориального отдела, понятых, с видеофиксацией процесса вручения является надлежащим исполнением правил, установленных пунктом 3 статьи 21 Закона о прокуратуре.

Кроме того, информация о результатах мониторинга СМИ, отраженная в рапорте помощника прокурора г. Таганрога от 10.10.2018, послужила законным основанием для проведения проверочных мероприятий в отношении заявителя; прокуратурой не рассматривались ранее выявленные нарушения; решение о проверке соответствует типовой форме; срок проверки, установленный решением о проведении проверочных мероприятий от 02.11.2018, не продлевался; предмет проверки не расширялся.

В другом случае заявитель оспаривал сам факт организации проведения проверки, обратившись с требованием о признании незаконными действий по вынесению решения прокуратурой о проведении проверки и проведении проверки на основании указанного решения. Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2019 № 302-ЭС19-9588 по делу № А33-15481/2018 в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ отказано, так как суды пришли к обоснованному выводу о том, что прокурорская проверка проведена в связи с осуществлением прокуратурой предусмотренной законодательством о прокуратуре надзорной деятельности, в рамках проверки исполнения заявителем законов в сфере тарифообразования, при наличии у прокуратуры законных оснований для проведения указанной проверки.

Рассматривая спор, суды приняли во внимание, что оспариваемая прокурорская проверка проводилась во исполнение указаний прокуратуры Красноярского края от 02.02.2018 «Об итогах работы органов прокуратуры Красноярского края в 2017 году и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2018 год», поручения от 14.02.2018 № 7/1-14-2018 о проведении соответствующей проверки в отношении приведенных ресурсоснабжающих организаций, решения от 03.05.2018 № 7/1-07-2018 о проведении проверки.

Контрольные мероприятия были запланированы не только в отношении акционерного общества «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» (далее - общество), но и ряда иных

организаций, входящих в структуру общества с ограниченной ответственностью «Сибирская генерирующая компания».

Сведения, указывающие на наличие в деятельности общества и его должностных лиц признаков нарушений законов, содержались в рапорте помощника прокурора Железнодорожного района города Красноярска от 28.04.2018, из которого следует, что по результатам проведения проверки в РЭК Красноярского края установлено наличие оснований полагать, что установленные для общества тарифы подлежат корректировке.

Резюмируя, хочется отметить, что практику обжалования в арбитражный суд решений действий (бездействий) органов и организаций следует рассматривать как сдерживающий элемент, способствующий разумному вторжению в хозяйственную деятельность и обеспечивающий адекватное принятие мер прокурорского реагирования. В этом качестве судебный контроль способствует повышению в целом профессиональной прокурорской деятельности.

Василенко Г.Н.,
заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Административная процедура энергодекларирования

Декларирование потребления энергетических ресурсов⁴⁴ с правовой точки зрения может рассматриваться в качестве административно-правового субинститута, который представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на создание и обеспечение функционирования государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, об их энергетической эффективности и объеме используемых ими энергетических ресурсов, в целях осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Декларация о потреблении энергетических ресурсов⁴⁵ – документ, содержащий информацию об объеме используемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями энергетических ресурсов и об энергетической эффективности указанных органов и учреждений.

Обязанность по представлению энергодекларации является одним из элементов механизма государственного регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности наряду с запретами (ограничениями) производства и оборота в Российской Федерации товаров, имеющих низкую энергетическую эффективность; обязанностью учитывать используемые энергетические ресурсы; требованиями энергетической эффективности зданий, строений, сооружений и другими.

Следует отметить, что, с точки зрения юридической техники, энергодекларирование как субинститут находится в состоянии своего окончательного оформления – вступил в силу и действует Федеральный закон от 19.07.2018 № 221-ФЗ, который внес существенные поправки в профильный для энергетической сферы регулятивный нормативный правовой акт – Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективно-

сти и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в охранительный нормативный правовой акт – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Корректирующий Федеральный закон был разработан во исполнение п. 11 Протокола заседания Президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России от 22.11.2013 № 4.

Федеральным законом регламентируется процедура обработки, систематизации, анализа и использования информации, содержащейся и энергодекларациях, уточняются обязанности государственных (муниципальных) учреждений по обеспечению энергосбережения и повышению энергетической эффективности и закрепляется, что требования по объемам потребляемых ресурсов должны устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Энергодекларации представляются в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на создание и обеспечение функционирования государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.06.2010 № 391 создание, эксплуатация, развитие государственной информационной системы и обеспечение условий для ее функционирования осуществляются Министерством экономического развития Российской Федерации, являющимся оператором государственной информационной системы. По решению Министерства экономического развития Российской Федерации деятельность по эксплуатации, развитию, в том числе, по обработке информации, содержащейся в государственной информационной системе, осуществляется с привлечением подведомственных Министерству учреждений.

Особенности рассматриваемого субинститута отражаются в перспективной процессуальной (процедурной) составляющей.

Порядок представления энергодекларации и сама форма такой декларации утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, однако, по состоянию на ноябрь 2019 года в справочных правовых системах обнаруживается лишь проект Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка представления декларации о потреблении энергетических ресурсов и формы декларации о потреблении энергетических ресурсов» от августа 2019 года.

Исходя из содержания проекта предполагаемого нормативного правового акта следует, что энергодекларация включает в себя сведения об объеме используемых субъектом декларирования энергетических ресурсов; сведения об объеме используемых энергетических ресурсов зданиями, строениями, сооружениями, в которых размещается

субъект декларирования; сведения об энергетической эффективности указанных зданий, строений, сооружений. Энергодекларация содержит информацию о реквизитах субъекта декларирования, его материально-технической базе, о мероприятиях в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, о численности работников и посетителей, о тарифах, по которым произведена оплата энергетических ресурсов и т.д.

Энергодекларация составляется на основании фактических сведений о субъекте декларирования, об энергетической эффективности и фактических данных об объеме используемых энергетических ресурсов.

Сведения о фактических объемах используемых энергетических ресурсов субъектами декларирования указываются за отчетный календарный год (с 1 января по 31 декабря).

Энергодекларация представляется в форме электронного документа следующими способами:

- за отчетный 2019 год декларации размещаются субъектами декларирования в государственной информационной системе в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности⁴⁶ начиная с 1 июня и по 31 июля 2020 года.

- за отчетный 2020 год и последующие годы декларации размещаются субъектами декларирования в ГИС «Энергоэффективность» не позднее 31 марта года, следующего за отчетным.

В случае отсутствия технической возможности составления энергодекларации в форме электронного документа она составляется на бумажном носителе и подписывается руководителем субъекта декларирования.

Министерством экономического развития Российской Федерации в течение 30 календарных дней со дня размещения энергодекларации субъектами декларирования в ГИС «Энергоэффективность» или со дня поступления энергодекларации в указанное Министерство проверяет энергодекларации на предмет соответствия установленным требованиям.

Важно отметить, что анализ проекта предполагаемого ведомственного нормативно-правового акта и действующих правовых источников всего административно-правового института декларирования позволяет сделать вывод о том, что, в случае вступления в силу Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка представления декларации о потреблении энергетических ресурсов и формы декларации о потреблении энергетических ресурсов», категория «субъект декларирования» впервые обретет правовую форму.

Говоря об изменениях административно-правовых норм, предоставляющих энергодекларированию средства правозащиты, следует

обратить внимание на обновленную Федеральным законом от 19.07.2018 № 221-ФЗ редакцию статьи 9.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Часть 8 статьи 9.16 КРФоАП предусматривает ответственность за непредставление декларации о потреблении энергетических ресурсов, несоблюдение требований к форме указанной декларации либо нарушение порядка ее представления. Санкция за подобного рода деяние включает в себя наложение административного штрафа на должностных лиц, на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и на юридических лиц.

При этом в пункте 13 статьи 2 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» среди субъектов энергодекларирования лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, не указаны – в результате обязанности предоставлять энергодекларацию у них нет, а значит привлекать таких лиц к административной ответственности нельзя. Очевидный пробел требует оперативной реакции законодательной власти.

В заключении отметим, что административно-правовой субинститут энергодекларирования обладает всеми признаками, свойственными для подобного рода административно-правовых конструкций: нормативно-определенными принципами, регулятивными целями, задачами и функциями правового субинститута; разветвленным понятийным аппаратом; уникальным субъектным составом; специфичностью регулируемых нормами субинститута общественных отношений; наличием особого метода их административно-правового регулирования; специальной процессуальной (процедурной) составляющей.

Значение энергодекларирования для эффективного государственного управления подтверждается тем обстоятельством, что энергодекларации используются при составлении проектов бюджетов в целях планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетных смет всеми казенными учреждениями, а также при определении размера субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетными или автономными учреждениями. С другой стороны, необходимость научного исследования энергодекларирования средствами административно-правовой науки объясняется стремлением уточнить содержание предмета и метода отрасли административного права.

Винокуров А.Ю.,
*главный научный сотрудник отдела научного обеспечения
организации прокурорской деятельности
Научно-исследовательского института
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Почетный работник прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при проведении административных процедур

В силу положений статей 1 и 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)⁴⁷ прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов⁴⁸ в том числе федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. С учетом отсутствия оговорок законодателя данное обстоятельство позволяет утверждать о том, что на органы прокуратуры возложена задача по обеспечению законности при осуществлении исполнительными органами всех трех уровней публичной власти своих функций, но только в рамках исполнения ими законов, причем законодательных актов как федерального, так и регионального уровней⁴⁹.

Периодически возникающие в специальной литературе дискуссии о том, что для полноценного представления прокурорами полноты и законности осуществляемых должностными лицами таких органов действий и принимаемых ими решений в предмет надзора следует включать в том числе исполнение поднадзорными подзаконных правовых актов, прямо вытекающих из законодательных норм, представляются спекулятивными по причине отсутствия в федеральных законах, в том числе в Законе о прокуратуре, соответствующих позиций. Пунктом 2 статьи 21 указанного законодательного акта прямо предписано проводить прокурорские проверки только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки. Вместе с тем мы в целом разделяем логику тех теоретиков и практиков, которые высказываются в пользу необходимости проверки деятельности поднадзорных органов и лиц через призму соответствия ее не только закону, но и структурно связанных с ним подзаконных нормативных правовых актов, вплоть до документов, изда-

ваемых (принимаемых) непосредственно в таких органах, например, тех же административных регламентов, однако этот аспект сначала должен найти законодательное закрепление.

В определенной мере на эту мысль наводит часть 1 статьи 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁰, согласно которой органы прокуратуры применительно к органам местного самоуправления и должностным лицам таких органов осуществляют надзор в том числе за исполнением ими *уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов*. В данном случае мы лишь без излишних эмоций констатируем выраженную волю законодателя, который, очевидно, руководствовался при этом определенными соображениями, однако в профессиональной среде отдельными авторами высказывается мнение об ошибочности такой позиции⁵¹, что, впрочем, не влечет за собой на протяжении достаточно длительного периода каких-либо попыток отменить соответствующее законоположение. Таким образом, у прокуроров районного звена имеется возможность более глубокого изучения как в ходе проверок, так и при осуществлении иных надзорных мероприятий, деятельности тех же исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с точки зрения их законности.

В профессиональной прокурорской среде применительно к органам исполнительной власти фактически независимо от существа реализуемых ими функций сложилось устойчивое по причине закрепления его в организационно-распорядительных документах как Генерального прокурора Российской Федерации, так и нижестоящих прокуроров регионального звена, понятие «контролирующий орган»⁵², в последние годы трансформировавшееся под влиянием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵³, а также имеющего непосредственное отношение к осуществлению прокурорами надзорной деятельности постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора" ... и гражданки С.А. Ганнушкиной»⁵⁴ в более корректные «контрольно-надзорные органы»⁵⁵ или «органы контроля (надзора)»⁵⁶.

Хотя, безусловно, в научных, прежде всего диссертационных, работах, посвященных вопросам осуществления прокурорами надзор-

ной деятельности в той или иных сфере, большинство авторов стараются раскрывать систему поднадзорных органов исполнительной власти применительно к реализуемому такими структурами функционалу, разграничивая их наряду с другими критериями в том числе по признаку наличия или отсутствия у соответствующих должностных лиц контрольно-надзорных полномочий. Таким образом, в центре внимания прокуроров находится вся многогранная деятельность органов исполнительной власти (кроме Правительства Российской Федерации), а потому вполне правомерно говорить о том, что органы прокуратуры присущими им правовыми средствами принимают деятельное участие в обеспечении законности при проведении административных процедур поднадзорными им органами и их должностными лицами.

В контексте сказанного достаточную актуальность приобретает обсуждаемый в настоящее время представителями административно-правовой науки подготовленный К.В. Давыдовым проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Принимая во внимание особую роль прокуратуры в обеспечении законности в деятельности органов исполнительной власти, представляется правильным дополнить законопроект статьей, закрепляющей положение о том, что «надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" и другими федеральными законами»⁵⁷. Здесь мы исходим из дополнительных по сравнению с Законом о прокуратуре возможностей, которые дают нормы перечисленных выше законодательных актов, что, как представляется, имеет определенную значимость с учетом заявленного в части 1 статьи 1 законопроекта регулирования соответствующих правоотношений не только законами, но и теми же муниципальными правовыми актами. Таким образом, эта норма будет носить не «дежурный», как в некоторых федеральных законах, характер, что справедливо подвергается критике отдельными авторами, с которыми мы солидарны, а побуждать прокуроров к акцентированному вниманию на вопросы применения положений законопроекта, если он, конечно, будет принят.

В то же время очевидна необходимость расширения по сравнению с перечисленным в статье 21 Закона о прокуратуре круга поднадзорных прокурорам объектов, корреспондировав его перечню, излагаемому в пункте 6 части 1 статьи 3 законопроекта. Дело в том, что «иные органы и организации (в том числе многофункциональные

центры)» в настоящее время не подпадают под формулировку приведенной нормы Закона о прокуратуре, что влечет за собой потребность в корректировке перечня с позиции осуществления надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере правоотношений.

Кроме того, в качестве оснований для проведения прокурорами проверок помимо установленных статьей 21 Закона о прокуратуре требований о наличии поступившей к прокурору информации следовало бы реализовать отраженную в пункте 5.2 описательно-мотивировочной части упомянутого выше постановления Конституционного Суда Российской Федерации сентенцию относительно возможности осуществления прокурорами проверок в том числе *в инициативном порядке*, основания и поводы для которых тем не менее должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности поднадзорных организаций и должностных лиц признаков нарушений законов. Также целесообразно было бы в качестве основания для проведения прокурорской проверки закрепить поручение Президента Российской Федерации, поскольку за последние два года количество таких документов, где среди исполнителей мероприятий, в том числе и проверочного характера, прямо упоминается Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Более того, с учетом специфики регламентируемых правоотношений представляется правильным предоставление прокурорам права в инициативном порядке выборочно проводить проверки в случаях, когда заинтересованным в административной процедуре лицом является недееспособное или ограниченно дееспособное физическое лицо (часть 3 статьи 21 законопроекта).

Второй составляющей предмета надзора за исполнением законов, как уже было отмечено выше, выступает соответствие законам (как федеральным, так и субъектов Российской Федерации) правовых актов, издаваемых (принимаемых) поднадзорными прокурорам органами публичной власти.

Здесь роль прокуроров можно рассматривать в нескольких ракурсах.

Во-первых, для бесперебойного и четкого функционирования правового механизма необходимо своевременное формирование надлежащей нормативно-правовой базы, то есть совокупности правил и требований, на основании которых и будет осуществляться соответствующая административно-процедурная деятельность. И здесь прокуроры, используя присущий им правовой инструментарий (представления, информации, участие в правотворческой деятельности, использование права законодательной (нормотворческой) инициативы и др.), могут стимулировать поднадзорные им органы,

начиная с федеральных органов исполнительной власти и заканчивая органами местного самоуправления, к разработке и принятию (изданию) необходимых нормативных правовых актов, если их обязательное наличие предусматривает закон соответственно федерального или регионального уровня.

При этом с учетом требований части 2 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵⁸ прокуроры в соответствии с их компетенцией могут, а по сути обязаны, проводить антикоррупционные экспертизы принятых (изданных) нормативных правовых актов, за исключением тех, которые не подпадают под установленный законодателем в указанной статье перечень. На практике прокуроры фактически изучают также проекты нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов, но реагируют в случае положительных результатов такой деятельности не посредством внесения требований об изменении нормативного правового акта (статья 9¹ Закона о прокуратуре), а путем направления информации, в которой излагается суть возникшей проблемы.

Во-вторых, прокуроры, принося протест либо обращаясь в рамках административного судопроизводства в суд общей юрисдикции, могут ставить вопрос соответственно об отмене незаконного административного акта, позиционируемого в пункте 4 части 1 статьи 3 законопроекта в качестве правового акта, или добиваться признания его недействительным⁵⁹. Дело в том, что статья 21 Закона о прокуратуре не предусматривает для проведения проверки правового акта обязательного наличия у прокурора информации о том, что этот правовой акт (в нашем случае, административный акт) не соответствует закону. То есть априорно по умолчанию законодателя прокурор вправе по собственной инициативе проводить такие проверки как с выходом в конкретный орган, так и путем истребования в прокуратуру для изучения тех или иных документов, что вытекает из положений статьи 6 Закона о прокуратуре. Очевидно, что актуальным в этом контексте будет вопрос о проверке в первую очередь «обременяющих административных актов» (пункт 14 части 1 статьи 3 законопроекта).

Подводя итог вышеизложенному, подчеркнем, что возможное принятие федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» потребует издания Генеральным прокурором Российской Федерации специального приказа (указания), определяющего задачи нижестоящих прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Волков А.М.,
*заслуженный работник высшей школы РФ,
профессор Московского финансово-
юридического университета МФЮА,
профессор АНО ВО «Институт деловой карьеры»,
кандидат юридических наук, доцент*

Административные процедуры публичного администрирования

В настоящее время в России продолжается дискуссия по вопросам, связанным с проблемами правового регулирования административных процедур. Об этом говорит и наименование секции административного права «Административные процедуры: проблемы правового регулирования».

Позволю и себе несколько предложений для обсуждения⁶⁰.

Как пишет К. В. Давыдов «Надлежащая правовая регламентация правоотношений взаимодействия публичной администрации, иных государственных органов (в том числе судебных) с гражданами - цель и одновременно критерий развитости любого современного правопорядка»⁶¹. Когда автор говорит о взаимодействии «публичной администрации», то волей-неволей речь идет именно о публичном администрировании.

Тогда как деятельность публичной администрации, под которой понимают «совокупность органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, осуществляющих административные функции»⁶² и является публичным администрированием. И оно определяется как деятельность исполнительно-распорядительного типа на основании и во исполнение законов органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями по обеспечению реализации и защите субъективных публичных прав частных лиц, а также по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, по оказанию публичных услуг, по управлению публичным имуществом и осуществлению правоприменительных функций, функций по контролю и надзору⁶³.

А. И. Елистратов еще в начале прошлого столетия прозорливо отмечал, «при <...> многообразии и неизбежности для индивида взаимоотношений с правящими возникает потребность в том, чтобы эти отношения были по крайней мере упорядочены, урегулированы. Эта потребность оказывается тем более ощутимой, что в публичных отношениях у нас почти совершенно отсутствует свобода выбора своего контрагента»⁶⁴.

Так же надо иметь в виду, что для административного права является основным каждодневное функционирование администрации, ее взаимодействие с гражданами. Ж.-Б. Оби (J.-B. Auby) подчеркивает, что «Судебный контроль создан лишь для возврата при необходимости этого взаимоотношения в спокойное и цивилизованное состояние»⁶⁵.

Феномен процедур публичного администрирования весьма многогранен и охватывает собой самые разные аспекты ее функционирования, включая нормотворчество, внутриорганизационную работу, заключение публичных договоров и т. д. Однако основной массив образуют процедуры принятия и исполнения внешнеуправленческих индивидуальных административных актов.

Поэтому останавливаясь на вопросе правового регулирования административных процедур в РФ необходимо отметить отсутствие общего закона⁶⁶. Основной упор делается на подзаконные акты - административные регламенты органов исполнительной власти - как федеральных, так и субъектов РФ и даже муниципальных органов⁶⁷.

Ю. Н. Стариков, рассматривая дискуссионные вопросы, связанные с выяснением значения создания системы надлежащей защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций, анализирует основное содержание концепций двух законопроектов, предусматривающих правовое регулирование административных процедур в сфере публичного управления: «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»⁶⁸ и «Об административном производстве в Российской Федерации»⁶⁹. Ю. Н. Стариков пишет о том, что административное право невозможно представить «без института административных процедур, установленных правовых порядков принятия исполнительными органами публичной власти и их должностными лицами административных актов».

Импонирует подход Ю. Н. Старикова также к исключению административного процесса из административного права и его обоснование этой позиции, имеющей прямое отношение к рассматриваемой проблеме правового регулирования административных процедур. Ученый пишет: «Административный процесс создается не для реализации исполнительной власти и государственного управления; его сущность заключена в юридических механизмах разрешения судами административных дел, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления. Главное различие в подходах к определению административного процесса, если учитывать вышеуказанное мнение ученых, заключается в том, что, по их мнению, административное судопроизводство - самостоятельный вид административного процесса⁷⁰, а, по

нашему мнению, оно (*административное судопроизводство*) - *единственный в своем роде административный процесс*, распространенный в сфере реализации судебной власти. Все остальное, имеющее «процессуальные» характеристики в области осуществления исполнительной власти, относится к «административным процедурам», «административным производствам» и прочим находящимся в известном правовом «движении» и «правовом изменении» институтам»⁷¹.

Того же мнения придерживается и автор этих строк «В качестве предложений по содержанию курсов административного процесса и административного права: ...В предмет административного процесса включаются вопросы, относящиеся к административному судопроизводству и судопроизводству по делам об административных правонарушениях, В предмете административного права остаются все вопросы, которые традиционно включаются в его предмет, за исключением административно-наказательной юрисдикции в судах»⁷².

Возвращаясь к законопроектам можно отметить, что они представляют собой еще одну попытку привлечь внимание к проблеме нормативного установления для системы публичного администрирования порядков в сфере принятия административных актов и исполняемых для этого административных процедур. Поэтому отсутствие административных процедур в области организации и функционирования одной из ветвей государственной власти можно рассценивать в качестве «надлежащего признака» государственного управления⁷³.

И здесь также возникает вопрос о необходимости конституционно-правового установления основных принципов административных процедур, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов.

Правовые основы, на которых осуществлялась бы деятельность публичной администрации по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций Конституция РФ не содержит.

Ч. 2 ст. 46 Конституции РФ содержит очень важную норму «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Однако целесообразно установление в тексте Конституции РФ не только правовой регламентации порядка принятия административных правовых актов, но и основных принципов административных процедур.

Чем сложнее процедурное законодательство, тем важнее понять последствия нарушений тех или иных предписаний.

Например, С. А. Старостин на конкретных примерах показал проблемы разработки и исполнения административных регламентов в предпринимательской деятельности. Автор отмечает: «Представляется, что описанная нами проблема имеет системный характер и обусловлена отсутствием надлежащей нормативно-правовой базы, посвященной административным процедурам. ... И если не будут выработаны единые законодательные критерии, позволяющие идентифицировать административные процедуры, правовых коллизий не избежать»⁷⁴.

А. Г. Авдейко и А. М. Кононов, рассматривая некоторые актуальные проблемы использования административных процедур, вносят ряд предложений по проблематике института административных процедур⁷⁵. Они отмечают, что представляется перспективным не отказываться от продвижения идеи разработки и принятия закона «Об административных процедурах», но и ограничить разработку административных регламентов органов публичного администрирования по исполнению ими своих полномочий, остановившись исключительно на наличии административных регламентов по оказанию государственных услуг и реализации государственных функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Поэтому важнейшим звеном в цепи последовательного распространения принципов правового государства на деятельность административных органов станут нормативно установленные административные процедуры. Для должностных лиц и граждан будет создана надлежащая модель их взаимодействия при принятии административных актов. Деятельность административных органов при подготовке и издании административных актов получит прочное юридическое основание ее осуществления.

Отсюда порядки рассмотрения заявлений граждан в органах публичного администрирования станут базироваться на весьма демократических принципах административных процедур, обеспечивающих как полноту, объективность, всесторонность в рассмотрении дела, так и эффективную правовую защиту прав, свобод и законных интересов граждан в административно-процедурном деле в сфере публичного администрирования.

В заключение можно отметить, что нормативно-правовое регулирование административных процедур публичного администрирования необходимо в деятельности не только органов исполнительной власти, но и других публичных субъектов⁷⁶, при этом конечно это нужно сделать на уровне закона.

Глазырин Т.С.,
*младший научный сотрудник отдела
административного законодательства Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Доступность государственных и муниципальных услуг для инвалидов

Часть первая статьи 9 Конвенции о правах инвалидов⁷⁷ предусматривает наделение инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, для чего государства-участники Конвенции должны принять «надлежащие меры».

25 октября 2012 года для Российской Федерации Конвенция о правах инвалидов вступила в силу. Прошедшие с того времени семь лет – прекрасный повод обсудить, насколько полно положения этого международно-правового акта реализованы, например, в действующем российском законодательстве о государственных и муниципальных услугах.

Нормативно-правовое регулирование предоставления государственных услуг осуществляется на двух уровнях — федеральном, региональном. Предоставление муниципальных услуг регламентируется федеральными и муниципальными правовыми актами.

Во всем массиве нормативных правовых актов по вопросам оказания государственных и муниципальных услуг можно выделить три группы актов: (1) акты, касающиеся общих положений предоставления государственных и муниципальных услуг; (2) акты, регламентирующие непосредственно порядок предоставления конкретных государственных/муниципальных услуг; (3) акты дополнения.

Общие положения о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг закреплены в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷⁸ (далее – Закон № 210-ФЗ) и ряде других федеральных законов, законах субъектов Российской Федерации. Среди подзаконных актов, касающихся порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, необходимо выделить, прежде всего, Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷⁹.

Непосредственный порядок предоставления конкретной государственной или муниципальной услуги устанавливается в администра-

тивном регламенте, в структуре которого обязательно должно присутствовать описание стандарта предоставления государственной или муниципальной услуги⁸⁰.

Требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги установлены в ст. 14 Закона № 210-ФЗ и в числе прочего включают требования к помещениям, где предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной или муниципальной услуги, в том числе к обеспечению доступности для инвалидов указанных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов, а также показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг.

В Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг⁸¹ не конкретизированы требования доступности для инвалидов объектов, где соответствующие услуги предоставляются. Соответственно, нет ничего подобного и в Правилах проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг⁸².

Исследование административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг также приводит к неутешительному выводу: если и встречается какое-либо указание на обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для инвалидов, то относится оно преимущественно к оборудованию соответствующего здания (помещения) специальными пандусами, подъемниками и туалетами для инвалидов.

Немногом большие требования к обеспечению доступности государственных и муниципальных услуг для инвалидов можно найти в Правилах организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг⁸³: здесь в дополнение к указанным выше установлениям добавляется необходимость наличия бесплатной парковки с местами для специальных транспортных средств инвалидов (пункт 16).

Таким образом, в действующем законодательстве о предоставлении государственных и муниципальных услуг обеспечение их доступности для инвалидов сводится de facto к созданию надлежащей материально-технической базы и то в весьма ограниченном исполнении.

Необходимо отметить, что подобный подход к регулированию доступности для инвалидов государственных и муниципальных услуг был присущ отечественному законодательству изначально (т.е. с 2010 года) и не претерпел никаких изменений в связи с подписанием и дальнейшей ратификацией Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов.

Вместе с тем отождествлять доступность для инвалидов государственных и муниципальных услуг с формированием адаптированной под нужды инвалидов материально-технической базы оказания таких услуг ни в коем случае нельзя — крайне важно обеспечить доступность самой процедуры предоставления государственной или муниципальной услуги и ее результатов.

Требования к процессу предоставления государственных и муниципальных услуг устанавливаются в Законе № 210-ФЗ (глава 2), в Правилах деятельности МФЦ, административных регламентах. Вместе с тем, каких-либо специальных требований к процессу предоставления государственных/муниципальных услуг, обеспечивающих организационную, информационную, коммуникационную доступность получения их инвалидами, не предусмотрено.

С учетом сказанного можно предложить несколько путей повышения доступности для инвалидов государственных/муниципальных услуг.

1. Разработка административных регламентов предоставления отдельных видов государственных/муниципальных услуг должна осуществляться с большей тщательностью. При этом как на стадии разработки, так и на стадии экспертизы представляется целесообразным широкое привлечение к этим процессам инвалидов и общественных объединений инвалидов в целях максимально возможного учета высказанных предложений.

2. В стандартах предоставления государственных и муниципальных услуг представляется целесообразным предусмотреть дополнительные требования к помещениям, залу ожидания и т.д., которые сделали бы получение данной услуги инвалидами максимально комфортным как с физической (наличие пандусов, подъемников, санитарно-технических помещений, доступных для инвалидов, расширенных проходов и т.п.), так и с психологической точки зрения⁸⁴.

3. Необходимо принятие мер для обеспечения и повышения доступности процедуры предоставления государственных/муниципальных услуг и восприятия результатов их предоставления для отдельных категорий инвалидов. Вопросы доступности восприятия результатов оказания государственных/ муниципальных услуг имеют большое значение для инвалидов по слуху и инвалидов по зрению, так как они испытывают трудности в коммуникации. Для

их устранения (а значит, повышения доступности государственных/муниципальных услуг) необходимо в административных регламентах предусмотреть принятие особых мер:

— при предоставлении государственной/муниципальной услуги в устной форме инвалиду по слуху (зрению) должны предоставляться либо услуги сурдопереводчика, либо специальные технические средства, обеспечивающие синхронный сурдоперевод (для инвалидов по зрению – тифлосурдоперевод); возможно также оказание государственных/ муниципальных услуг специально обученным должностным лицом с соответствующими навыками;

— при предоставлении государственной/муниципальной услуги в письменной или электронной форме инвалидам по зрению должна быть обеспечена возможность получить авторизованные копии соответствующих документов, исполненные шрифтом Брайля.

Главной сложностью в обеспечении доступности процедуры предоставления той или иной государственной/муниципальной услуги являются вопросы соблюдения инвалидами формы обращения за той или иной услугой.

подавляющее большинство государственных/муниципальных услуг оказывается на основании заявления. Именно подготовка заявления вызывает наибольшие трудности у инвалидов. Во-первых, в настоящее время не предусмотрена возможность подачи заявления, исполненного шрифтом Брайля. Во-вторых, несмотря на то, что заявление в общедоступном виде все-таки можно изготовить с использованием компьютера, подписать его инвалид по зрению или инвалид с нарушением функций опорно-двигательного аппарата (при отсутствии верхних конечностей) не сможет.

Таким образом, есть два возможных способа реализации прав инвалидов с рассмотренными нарушениями функций организма – это использование инвалидами по зрению факсимильного воспроизведения собственноручной подписи⁸⁵ либо обращение за предоставлением государственной услуги через своего представителя. Такой порядок вещей, однако, противоречит требованиям ст. 9 Конвенции о правах инвалидов по нескольким причинам.

Как было отмечено ранее, действующее правовое регулирование фактически исключает для инвалидов возможность вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, обесмысливая их личное обращение за предоставлением государственных/муниципальных услуг.

Кроме того, некоторые государственные/муниципальные услуги могут предоставляться совершеннолетним лицам только при их личном обращении. Следовательно, при получении отдельных государственных услуг права инвалидов по зрению трудно реализуемы,

а права инвалидов с отсутствующими верхними конечностями де-факто реализованы быть не могут.

Возможный выход из сложившейся ситуации видится в совершенствовании процедур предоставления государственных и муниципальных услуг — например, в введении возможности идентифицировать личность инвалидов по зрению исходя из данных дактилоскопической регистрации и в развитии в административном законодательстве правовых норм, составляющих институт представительства.

Давыдов К.В.,
*доцент кафедры административного, финансового и
корпоративного права Новосибирского государственного
университета экономики и управления «НИНХ»,
доцент кафедры публичного права Сибирского
государственного университета путей сообщения,
кандидат юридических наук*

Правовое регулирование административной процедуры в зарубежных странах

Несмотря на то что сама идея установления процессуальных рамок деятельности государственных органов (в том числе органов исполнительной власти), конечно, не нова, концепция правового регулирования административных процедур выработывалась наиболее прогрессивными европейскими правопорядками приблизительно с конца XIX века. В рамках этого непростого интеллектуального поиска с точки зрения иерархии используемых правовых средств, как представляется, можно выделить три основных способа: судебная практика, принятие отдельных (специальных) нормативных актов и, наконец, кодификация.

Связь между административными процедурами и судебной практикой весьма многоаспектна. Во-первых, с точки зрения управленческого цикла административные процедуры предшествуют судебным, т.к. оспариваемый индивидуальный или нормативный административный акт обретает юридическое бытие (пусть и дефектное – в случае нарушений требований законодательства) после прохождения соответствующих процедур деятельности публичной администрации. Во-вторых, сама по себе административная процедура есть, пусть и упрощенный, но генетически схожий вариант процедуры судебной. «Предшествование» судебной практики кодификации административных процедур – общеизвестный факт для многих правопорядков⁸⁶. По справедливому замечанию Э. Шмидта-Ассманна, «в исторической перспективе можно даже сказать следующее: большинство элементарных знаний о том, что исполнительная власть обязана принимать во внимание в своих действиях, у нас есть благодаря судам. Суды «шаг за шагом» разрабатывали, уплотняли и, по мере необходимости, также преобразовывали их»⁸⁷.

Отметим: если для британской правовой системы данный способ формализации административных процедур до сих пор остается основным, то для романо-германских правопорядков опора на цепочки судебных решений стала фундаментом для совершения следующего регуляторного «рывка». «Выковывающиеся» в горниле ад-

министративного судопроизводства отдельные законы и подзаконные акты, посвященные административным процедурам, неизбежно привносят немало новелл, воздействуя уже на судебную практику и давая ей новые направления для экспериментов. Примечательно, что генезис таких законодательных актов носит специфическую национальную окраску. Так, в Германии одним из первых шагов в данном направлении стало принятие Закона о налоговых процедурах 1919 года⁸⁸. Однако принятие сравнительно автономных законодательных актов, помимо достоинств (вроде высокой степени адаптивности за счет строгой специализации) имеет своим следствием очевидный недостаток – разрозненность, несоординированность соответствующих правовых норм. Более того, зачастую такие нормативные акты могут искажать общий гуманистический тренд, закрепляя ложные идеи, не отражающие самой сути современного понимания административной процедуры.

Дело в том, что общие законы об административных процедурах, как правило, представляют собой не просто «сумму» накопившегося правового материала, но принципиально новый виток развития правовой регламентации взаимодействия публичной администрации и граждан. Такие законы, с одной стороны, призваны рационализировать публичное управление, а с другой стороны, основываются на признании процедурной правосубъектности невластных участников процедуры. Так, исторически первый закон об административных процедурах в Европе и мире был принят в Австрии в 1925 году в период углублявшегося в стране финансово-экономического кризиса. Как пишет Х. Шеффер, задачами этого новаторского во всех отношениях закона были:

- 1) радикальная стандартизация и упрощение административных процедур;

- 2) создание четкого и подлежащего правовой защите статуса индивидуальных субъектов⁸⁹.

Как отмечается в американской исследовательской литературе, предпосылками принятия закона об административных процедурах Японии 1993 года были: экономический кризис, коррупционные скандалы, чрезмерная зарегулированность экономических отношений, бюрократическое давление на субъектов предпринимательской деятельности, а также внешнее давление иностранного бизнеса (в частности, со стороны США)⁹⁰.

Таким образом, можно выделить следующие факторы (предпосылки) принятия кодифицированных законов об административных процедурах:

- 1) усложнение системы общественных отношений и возрастание роли государственного управления;

- 2) необходимость юридизации административного усмотрения;
- 3) борьба с экономическими кризисами;
- 4) необходимость усиления противодействия коррупции;
- 5) глобализация и «давление» иностранных государств, иностранных и международных организаций (в целях обеспечения прозрачности и предсказуемости национальных экономик и правовых систем).

Конечно, принятие таких важных и новаторских законодательных актов почти всегда сталкивается с многочисленными препятствиями субъективного и объективного характера: начиная с отсутствия соответствующего опыта, судебной практики, элементарного непонимания идеи отдельными исследователями, законодателями и правоприменителями до сознательного саботажа со стороны национальной бюрократии. Неудивительно, что в ряде случаев такие проекты законов могли обсуждаться десятилетиями (как это было, например, в Японии). И вместе с тем можно говорить об уверенном, практически общепланетарном юридическом тренде. Дело в том, что уже закон Австрийской республики 1925 года оказал большое влияние на многие страны бывшей Австро-Венгрии. Как результат, в 1930-1960-х гг. были приняты соответствующие законы в Венгрии, Польше, Чехословакии, Югославии⁹¹, причем эти правовые традиции продолжают, несмотря на революционные преобразования и даже распад некоторых государств⁹². Однако по-настоящему революционный импульс развитию законодательства об административных процедурах придало принятие в 1976 году соответствующего закона ФРГ (далее – ЗАП). Именно германская модель административной процедуры начала свое победоносное шествие не только в Европе, но и по всему миру. В результате к настоящему времени общие законы об административных процедурах приняты в подавляющем большинстве стран не только Европейского Союза, но и почти во всех странах СНГ (на 2020 год такие законы отсутствуют только в РФ и на Украине). Отдельно стоит упомянуть самостоятельный, но также очень важный шаг в рамках англосаксонской правовой системы: речь, конечно, идет о Законе об административной процедуре США 1946 года.

Популярность данной правовой формы обусловлена, по крайней мере, следующими ее достоинствами. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, для граждан и юридических лиц такие законы выполняют как правозащитную, так и информационную функции (последние получают достаточно полное представление о своем правовом статусе); для должностных лиц публичной администрации основную роль играет стандартизация их деятельности, унификация правоприменительной практики; для судебных органов речь идет о стан-

дартизации модели судебного надзора, «кристаллизации практики»; наконец, законодатель получает известную разгрузку, так как, закрепив общие правила, он освобождается от необходимости тиражирования одних и тех же положений в большом количестве иных нормативных актов⁹³. Примечательно, что правопорядки, вставшие на путь кодификации, более не помышляют о возврате к докодификационной эпохе: «Кодификационный процесс (в ФРГ – К.Д.) длился двадцать лет. В дискуссии участвовали не только ответственные министерства, но и судьи, профессора, адвокаты и институты гражданского общества. Поначалу существовало значительное сопротивление против такого проекта. Высказывались опасения относительно тугой «перевязки» исполнительной власти; прежнее судейское право, как говорили, является более гибким. В общем, это были одни и те же аргументы, как и те, что сегодня еще преобладают в дискуссии в Англии. В конце концов, сторонники одержали верх. Сегодня эти дискуссии утихли. Конечно, существует критика, причем не только отдельных положений ЗоАП. Но никто не хочет возвращаться назад в то время, когда не было никакой кодификации. Сегодня кодификация занимает свое центральное и прочное место в административном праве Германии»⁹⁴.

Естественно, что общие законы об административных процедурах весьма многообразны. И здесь особо важное не только теоретическое, но и практическое значение приобретает вопрос типизации основных моделей таких законов.

По мнению М.А. Штатиной, можно выделить три основных подхода к регулированию административных процедур – американский, германский и французский.

Как отмечает автор, «федеральный закон «Об административной процедуре» (Administrative Procedure Act) 1946 г.⁹⁵... установил единую процедуру, оформляющую публично-административную деятельность, – деятельность по подготовке и принятию как индивидуальных, так и нормативных актов, а также по их обжалованию и разрешению жалоб в досудебном порядке. Любой субъект, вступающий в сферу деятельности органов и организаций публичной власти, обладающих правом определять статус частных лиц, подпадает под действие установленных единых правил»⁹⁶. В качестве основных следует признать следующие особенности американского подхода:

- а. широкий предмет: вся деятельность государственного аппарата (и правоприменительная, и нормотворческая);
- б. преимущественно процессуальный подход (нет материальных норм о формах управленческих действий);
- с. приоритет формальным процедурам (принцип партиципации).

Можно согласиться с М.А. Штатиной, выделившей следующий черты ЗАП ФРГ 1976 года:

- a. узкий предмет регулирования: речь идет о правоприменительной деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), с многочисленными дополнительными исключениями;
- b. смешанный процессуально-материальный подход (закрепляются нормы о процедурах, а также о формах публичного управления);
- c. широкое применение административного усмотрения;
- d. в качестве базовой модели закрепляются неформальные (упрощенные) процедуры⁹⁷.

Наконец, в качестве третьего перспективного базового варианта регулирования административной процедуры указанным автором выделяется принятый в 2015 году во Франции Кодекс взаимоотношений общества и государства (Code des relations entre le public et l'administration)⁹⁸: «Положения Кодекса распространяются на подготовку, принятие и действие не только индивидуальных административных актов, но также контрактов и соглашений публичной администрации, регламентарных актов и, кроме того, на действия и бездействие административных органов и их должностных лиц. Регулируется право на доступ к административным документам и информации, как и право граждан на обращение в органы и учреждения публичной администрации. Примечательно, что в данном Кодексе материально-правовые и процессуально-правовые нормы, сочетаясь, не противопоставляются друг другу»⁹⁹.

Не отрицая очевидной научной полезности как приведенной, так и иных классификаций¹⁰⁰, предложим авторский подход к оценке всего огромного и разнообразного правового массива административных процедур. В качестве критерия «образцовой модели» ЗАП предлагаем «тест триединства»; такой модельный закон должен устанавливать:

1) общие принципы административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);

2) собственно административную процедуру, ее стадии: правила возбуждения и прекращения процедуры; статус ее участников, в том числе определение объема права быть выслушанным, права на обоснованное решение, правила о доказательствах и доказывании);

3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены *материальные* нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене и т.д.).

Только те законы об административных процедурах, которые соответствуют этому «тесту триединства», могут стать успешной «кон-

ституцией администрирования». Наоборот, законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют превратиться в малоэффективную декларацию¹⁰¹.

В начале 2000-х годов в Российской Федерации разрабатывались различные проекты законов об административных процедурах. До первого чтения в Государственной Думе дошел только один из них – проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный в 2001 году депутатом В. В. Похмелкиным. Данный проект после долгих дискуссий в конечном итоге был снят с рассмотрения в 2008 году. Конечно, сама попытка движения в направлении создания полноценной законодательной базы взаимодействия публичной администрации и граждан заслуживает уважения. Однако данный проект содержал целый ряд концептуальных ошибок. Назовем три основные. Первая заключалась в отсутствии норм об административных актах. В результате процедуры получились ради процедур. Это противоречит такому их свойству, как юридическая результативность. Каждая процедура должна завершиться административным актом; следовательно, без норм о таковых административные процедуры утрачивают свой смысл. Вторая ошибка – в чрезмерном подражании судебным процедурным гарантиям. В качестве рамочных предполагалось закрепить формальные процедуры (с подготовкой к рассмотрению административного дела, вызовом участников, обязательным их заслушиванием и т.д.). Здесь имело место нарушение другого генетического свойства административной процедуры – ее упрощенности в сравнении с процедурами судебными. Третий дефект заключался в отсутствии современных принципов административного права и административных процедур.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: важность административных процедур признается юридическим сообществом, в том числе Национальной ассоциацией административистов России. Нельзя не согласиться с утверждением Ю.Н. Старилова о том, что после принятия КАС РФ в сфере отечественного административного права осталась фактически единственной не решенной на законодательном уровне глобальная проблема – административные процедуры¹⁰². Однако нет не только общего закона, но даже его проекта в Государственной Думе Российской Федерации.

Автором подготовлен проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», в котором предпринята попытка обобщения позитивного зарубежного и отечественного опыта, а также преодоления совершенных предшественниками ошибок. Принятие данного (или подобного) проекта позволит восполнить три основных пробела современного российского административного права.

Первый заключается в отсутствии принципов административных процедур. К таковым законопроект относит традиционный набор принципов (соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпцию достоверности, принцип единообразного применения права, принцип охраны доверия, принцип охвата большего меньшим). При этом подчеркивается: действие принципов распространяется не только на административные процедуры, но на все публичное управление. Сам же перечень принципов не является исчерпывающим, при этом положения принципов «рассыпаны» по отдельным специальным нормам с целью придания действенности, конкретной регулятивности общим началам (например, запрет злоупотребления правом для граждан влечет отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования). Наконец, законопроект закрепляет «экспериментальную» норму о том, что нарушение принципов влечет недействительность административных актов.

Второй пробел – отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры. В законопроекте самостоятельные главы посвящены процедурам принятия, обжалования и исполнения административных актов. Достаточно подробно прописываются основания возбуждения процедуры, правовой статус участников, доказательства, общие правила доказывания, сроки и т.д. При этом в качестве общей предполагается неформальная процедура (естественно, с определенными процедурными гарантиями, в т.ч. на заслушивание, если таковое действительно целесообразно).

Третий пробел – отсутствие норм об административных актах. Как справедливо подчеркивается Ю.Н. Стариковым, основным элементом закона об управленческом процессе (административных процедурах) должны стать правовые акты управления; современный институт правовых актов управления (административных актов), не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии¹⁰³. Подготовленный законопроект, в лучших традициях австро-германской модели, закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Наконец, важнейшее значение имеют правила об отмене незаконных (ст. 57 проекта) и законных административных актов (ст. 58 проекта).

Также отметим: в последнее время профессиональному сообществу административистов России представлен еще один проект федерального закона – «Об административном производстве в Рос-

сийской Федерации»¹⁰⁴. Конечно, можно приветствовать усилия авторов по обогащению научной дискуссии и попытке формулирования авторского подхода по обозначенной проблеме. Однако внимательный анализ положений данного проекта (подготовленного под явным влиянием КАС РФ 2015 года) позволяет сделать вывод о его несоответствии указанному «тесту триединства». Во-первых, не расставлены акценты между усложненными (с заслушиванием участников) и упрощенными (без заслушивания таковых) моделями процедуры. Во-вторых, в нем отсутствуют современные принципы административного права. Наконец, в-третьих, несмотря на введение отдельных положений об административных актах (в том числе о ничтожных административных актах), обозначенный проект обходит стороной один из важнейших вопросов – различности режимов отмены принятых административных актов в зависимости не только от их правомерности (неправомерности), но и специфики содержания для адресата. Другими словами, ввиду невосприятости данным проектом принципа охраны доверия благоприятные и неблагоприятные для граждан административные акты предлагается отменять по идентичным правилам. Что, безусловно, является неприемлемым с точки зрения современных развитых правопорядков.

В заключение подчеркнем: принятие «полноценного» закона об административных процедурах должно восполнить пробелы российского административного права, копившиеся на протяжении всего XX столетия (за которое, повторим, зарубежное публичное законодательство успело значительно нас опередить). А значит, станут юридически возможными не только рационализация деятельности государственного аппарата, унификация условий и порядка принятия административных актов, но и обеспечение открытости, прозрачности публичного управления, установление надежных гарантий гражданам и организациям от административного произвола, усиление борьбы с коррупцией и даже повышение привлекательности отечественной экономики для инвесторов.

Кислухин В.А.,
*доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Волго-Вятского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент*

Юридическая процедура формирования правовой миссии полиции государств Союза Бенилюкс

В условиях глобализации межгосударственных отношений, активного развития информационного пространства повышается эффективность использования административно-правового инструментария в правотворческой и правоприменительной деятельности, совершенствуются процедуры формирования юридических категорий.

Значительный интерес у исследователей в последнее время вызывает интерес к оценке позитивного воздействия правовой миссии на коллективное сознание сотрудников государственных и негосударственных организаций, подходы к юридической процедуре ее формирования.

Правовая миссия организации - юридическая категория, получившая нормативное закрепление в правовом акте, определяющая цель создания и смысл существования организации как субъекта административно-правовых отношений, раскрывающая содержание и структуру организации, указывающая на роль и место организации в обществе и государстве¹⁰⁵.

Так, Международная юридическая фирма «Броун Рудник» в заявлении о своей правовой миссии определяет ее в социальных сетях как пропаганду верховенства закона, консультирование по вопросам права, оказание квалифицированной адвокатской помощи¹⁰⁶.

В настоящее время в отечественной и зарубежной литературе не имеется ссылок на наличие какого-либо единого документа, определяющего юридическую процедуру формирования правовой миссии. Каждое государство определяет этот порядок в соответствии с собственным национальным законодательством и правоприменительной практикой.

В то же время, доступный для исследования объем научной информации, а также анализ законодательства современных демократических государств, позволяют сделать вывод о том, что юридическая процедура формирования правовой миссии может рассматриваться как обусловленная социально-правовыми нормами реализация полномочий органов власти, отдельных организаций по осуществлению специального юридического порядка разработки и закрепления правовой миссии в нормативных актах в целях совер-

шенствования механизма правового регулирования общественных отношений в сфере управленческой деятельности.

Сегодня в более чем в 130 странах мира формирование правовой миссии происходит на основании положений международных стандартов, принятых в разные годы XX-XXI веков Международной организацией по стандартизации (МОС)¹⁰⁷. Результатом ее деятельности являются международные стандарты, содержащие социально-правовые нормы, на основании которых строят свою работу и формируют правовую миссию миллионы различных организаций по всему миру.

Считается, что стандарты МОС включают в свое содержание лучшие решения и идеи, отработанные в сфере управленческой деятельности по предоставлению качественных услуг населению. Например, наличие правовой миссии у организации, сформированной на основании положений международного стандарта ISO 9004: 2018, служит доказательством политики, проводимой организацией в направлении создания условий поддержания высокого качества предоставляемых услуг путем действенной и эффективной системы управления¹⁰⁸.

Все положения международных стандартов, определяющих юридическую процедуру формирования правовой миссии, в полной мере относятся и к полиции¹⁰⁹.

Так, правовая миссия Службы береговой охраны США закреплена в Уставе этой полицейской организации и Законе США 2002 года «О внутренней безопасности»¹¹⁰.

Правовая миссия полиции Республики Кипр нашла свое нормативное закрепление в Законе № 73(1) 2004 года «О полиции Кипра»¹¹¹.

В том случае, если деятельность полиции удовлетворяет потребностям населения и гражданского общества, можно говорить о высоком качестве сформированной правовой миссии. Примером такого объединяющего мотива, побуждающего органы правопорядка вести борьбу с внутригосударственной и транснациональной организованной преступностью, может служить правовая миссия полицейских организаций государств Союза Бенилюкс¹¹².

Руководство каждой полицейской организации стран Бенилюкса организует формирование миссии самостоятельно на основе общих подходов, составляющих семь основных этапов:

- первый этап включает такие деяния, как осознание руководством полицейской организации необходимости совершенствования системы управления полицейскими формированиями, получение объективной оценки динамики внутренних и внешних факторов, оказывающих влияние на эффективность правоохранительной деятель-

ности, определение места и роли полицейской организации в структуре других органов исполнительной власти, деятельность которых направлена на обеспечение законности и правопорядка;

- второй этап предусматривает проведение вводного совещания личного состава полицейской организации и доведение до него намерения руководства разработать правовую миссию с указанием вызывающих необходимость такой разработки причин, организацию социологического опроса среди сотрудников подразделений по поводу внесения предложений и дополнений в альтернативные варианты формулировки правовой миссии;

- третий этап заключается в создании команды или комиссии для сбора материалов социологических опросов, другой ценной информации, их обработки, анализа, определения критериев качества достигнутых результатов разработки правовой миссии;

- четвертый этап предполагает обсуждение каждого из полученных вариантов с внесением дополнений и предложений по доработке содержания правовой миссии, внесение необходимых коррективов в тексты, оценку перспектив использования каждого из предложенных вариантов правовой миссии в правоприменительной деятельности;

- пятый этап включает проведение заключительного совещания личного состава полицейской организации с утверждением окончательного варианта текста документа, сообщение руководства полицейской организации личному составу о тех ожидаемых положительных результатах, которые должны быть получены в результате принятия текста правовой миссии;

- шестой этап заключается в нормативном закреплении содержания правовой миссии в юридическом акте: законе, уставе, хартии, другом формально определенном источнике социально-правовых норм.

- седьмой этап направлен на распространение сведений о содержании правовой миссии во всемирной сети «Интернет», опубликование текста в средствах массовой информации.

В каждом из государств Союза Бенилюкс правовая миссия полиции обрела нормативное закрепление в национальном законодательстве.

Так, правовая миссия полиции Королевства Бельгия получила закрепление в двух основополагающих актах: Законе от 5 августа 1992 года «О полицейской функции»¹¹³ и Законе от 7 декабря 1998 года «Об организации интегрированной полицейской службы, структурированной в двух уровнях»¹¹⁴. В соответствии с этими нормативными актами правовая миссия полиции, находящейся под властью и ответственностью своих правительств, заключается в обеспечении

безопасности населения страны, достижении высокого уровня качества жизни бельгийского общества.

В соответствии с указанными законами Федеральная полиция Бельгии каждые четыре года разрабатывает План национальной безопасности, в содержание которого включаются сведения о миссии, которую должна исполнить Федеральная полиция в течение этого четырехлетия. Кроме того, каждое подразделение Местной полиции Бельгии, обслуживающей 189 полицейских зон, на которые поделена территория государства, также разрабатывает свою правовую миссию. Например, миссия полицейской зоны Брюсселя состоит в обеспечении безопасности жителей города, поддержании высокого уровня качества жизни граждан, регулировании территориальных отношений «в соответствии с планом национальной безопасности и с учетом местных особенностей столичного контекста»¹¹⁵.

В Королевстве Нидерландов правовая миссия главного правоохранительного органа государства получила нормативное закрепление в Законе от 12 июля 2012 года «О создании новой полиции». В соответствии с данным законом исполнение правовой миссии полиции, «находящейся в подчинении компетентного органа, заключается в обеспечении безопасности граждан, предоставлении помощи всем тем, кто в ней нуждается на основе эффективного применения закона»¹¹⁶.

Согласно Закону Великого Герцогства Люксембург от 18 июля 2018 года «О полиции Великого герцога» исполнение правовой миссии полиции заключается в «обеспечении безопасности населения государства, поддержании общественного порядка, защите прав и свобод личности путем превентивных, проактивных, сдерживающих и репрессивных действий»¹¹⁷.

Каждое полицейское формирование стран Бенилюкса информацию о своем предназначении представляет для всеобщего обозрения, исходя из широкого и узкого понимания правовой миссии. Широкий подход к пониманию этого явления базируется на осознании смысла существования и предназначения полицейского органа, установлении принципов и целей, определении стратегии и тактики действий, системы социальных ценностей и убеждений личного состава полицейских служащих.

При узком подходе к пониманию правовой миссии она может быть сформулирована в виде короткого текста, состоящего из одного-двух предложений в виде декларации, брендового слогана, в форме лозунга или брэнда, направленных на формирование положительного имиджа полиции в общественном сознании.

Например, полиция бельгийского города Антверпена исполнение своей правовой миссии в широком ее понимании видит в активной защите прав и свобод жителей, постоянном присутствии сотрудников полиции на улицах города в любое время года и суток, доступности граждан к полицейским услугам, привлечении жителей к участию в создании безопасной обстановки в Антверпене.

Правовая миссия полиции этого города в узком ее понимании выражается в виде лозунга: «Наша миссия - защищать вашу свободу в безопасном Антверпене»¹¹⁸.

Правовая миссия нашла нормативное закрепление в принятых на взаимовыгодных условиях межгосударственных соглашениях Союза Бенилюкс.

Так, в соответствии с Договором «О сотрудничестве полиции», заключенным 23 июля 2018 года между Королевством Бельгия, Великим Герцогством Люксембург, Королевством Нидерландов, правовая миссия полиции этих трех суверенных государств заключается в тесном приграничном полицейском сотрудничестве в «области поддержания правопорядка, предотвращении, обнаружении и расследовании преступлений». Исполнение правовой миссии согласно Договору расширяет возможности полиции в защите интересов граждан Бенилюкса путем возможности трансграничного преследования полицией преступных элементов, обмена между подразделениями оперативной информацией, получения более широкого доступа к базам данных национальных полицейских систем¹¹⁹.

Ценность позитивного потенциала, заложенного в правовой миссии полицейских организаций Бенилюкса, заключается в том, что силы правопорядка Бельгии, Нидерландов, Люксембурга в результате использования эффекта «невидимой руки» получили дополнительную мотивацию в борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, наркотрафиком и торговлей людьми.

В Российской Федерации категория «правовая миссия» пока не привлекла достаточного внимания со стороны отечественных исследователей к ее значению и ценности для юридической науки и правоприменительной практики. Поэтому она нуждается в объективной оценке своего значительного научного потенциала, требует всестороннего, глубокого и вдумчивого подхода к изучению процедуры поэтапного развития миссии из философской и социальной категории в юридическую¹²⁰.

Ковшевацкий В.И.,

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

Шайхутдинова Т.Ф.,

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

Ольшевская А.В.,

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

К вопросу об уяснении сущности административных процедур

Процесс эволюции науки административного права на этапе современного развития требует качественного усовершенствования основополагающих положений, сущностных характеристик административно-процедурной деятельности, что, в свою очередь, подразумевает последовательный пересмотр в понимании правовой природы административных процедур, определению их структуры, специфики отдельных элементов.

Современные ученые рассматривают административную процедуру в первую очередь как нормативно определенный порядок последовательно выполняемых действий органов исполнительной власти, ориентированный на принятие управленческих решений и осуществление полномочий¹²¹. Анализируя отличительные особенности нормативного правового регулирования административных процедур в странах ближнего и дальнего зарубежья, В. Ратников определяет административную процедуру как процессуальную форму легальной деятельности уполномоченных лиц по достижению нормативно оговоренного результата¹²². Аналогичную позицию занимает И. Лазарев. По его мнению, административные процедуры как неотъемлемая часть административного процесса регламентируются административно-процессуальными нормами правоохранительной деятельности органов исполнительной власти, направленными на реализацию предоставленных им полномочий в отношениях с гражданами и их организациями, не подчиненными им в целях реализовать права и законные интересы этих лиц и не связанные с рассмотрением споров или применением мер принуждения¹²³. Рассматривая в административном порядке установленную законом процедуру рассмотрения и принятия органами публичного управления

отдельных административных дел, В. Аверьянов отмечает, что, поскольку существующие мероприятия осуществляются органами публичного управления с использованием полномочий и с учетом В общественных интересах основным атрибутом административного процесса является гласность. Среди других основных особенностей административного процесса необходимо выделить его внешний и индивидуальный характер, поскольку решение, принятое по делу, касается отдельных физических или юридических лиц, вступающих в административно-правовые отношения с органами публичного управления¹²⁴.

В. Ратников выделяет целый ряд основополагающих признаков, которые характеризуют сущность и содержание административной процедуры, которая, по мнению автора, является порядком осуществления административного производства или реализация отдельных административно-правовых действий:

- регулируется административными-процессуальными нормами;
- заканчивается принятием управленческого решения;
- не имеют цели применение отдельных мер государственного принуждения;
- режим действия административных процедур обеспечен механизмами государственной защиты¹²⁵.

Ю. Дмитриев обращает внимание на юридическую формализацию как отличительный признак административных процедур. Она выражается, в том числе, в существовании определенных стадий их реализации. И это действительно так, ведь административно-процедурная деятельность реализуется непрерывно. Её характерной чертой является то, что, несмотря на особенность конкретных видов правоотношений, для достижения своих целей и задач соответствующий субъект власти в установленной последовательности проводит целый ряд операций.

Из этого следует, что данная деятельность имеет чётко сформулированный циклический характер (в его состав вновь входят относительно замкнутые циклы). Стоит отметить, что каждое отдельное производство представляет собой определённое единство осуществляемых действий и процедур, которые направлены на рассмотрение и решение индивидуально-определённых административных дел. По мнению Н. Тищенко, структуру процедур составляют процессуальные стадии, их этапы, а также процессуальные действия, которые в своей совокупности выступают первичными элементами административного процесса¹²⁸.

Итак, любая административная процедура имеет свою структуру, в состав которой входит конкретная совокупность отдельных элементов. Главными составляющими элементами этих процедур высту-

пают стадии, этапы и отдельные действия, реализация которых определяется логикой административно-процедурной деятельности.

Центральным элементом административной процедуры является этап. В общих чертах его можно определить как отдельный период, степень развития соответствующего процесса, которая имеет свои качественные особенности. В общей теории права на этапах, как правило, принято рассматривать относительно самостоятельные циклы этих правовых процессов, на каждом из которых решаются отдельные задачи, для которых правовые действия осуществляются с помощью четко определенных правовых норм. В теории административного права стадия рассматривается как порядок последовательно осуществленных, взаимосвязанных процессуальных действий, объединенных для достижения определенного правового результата, характеризующихся определенным кругом субъектов и закрепленных процессуальными актами¹³¹.

Особая важность этапов в характеристике административной процедуры заключается в том, что именно этапы отражают логическую последовательность разработки соответствующей административной процедуры. Как отмечает Д.Бахрах, этапы следуют один за другим, и каждый предыдущий готовит следующий: как правило, новый этап может начаться только после официального завершения ранее начатого этапа¹³². Кроме того, этапы не просто следуют один за другим – в каждом из них при определенных условиях может быть проведена проверка правильности действия в предыдущем¹³³.

Каждый этап имеет свой специфический состав субъектов правоотношений, используемой информации, составляемых документов, принимаемых решений (промежуточных, окончательных). В. Горшенев и И. Шахов связывают следующие компоненты с обязательными характеристиками административно-процессуального этапа:

- 1) постановка задачи на каждом этапе административного процесса;
- 2) выполнения строго определенного набора действий, направленных на реализацию процедуры;
- 3) принятие акта государственного управления, в котором отражается выполнение определенной процедуры¹³⁵.

Административный процесс состоит из определённых действий, именуемых процессуальными, которые определяются как регулируемая нормами административного права деятельность, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, и на разрешении индивидуально конкретных административных дел¹³⁶.

Таким образом, определенное количество последовательных процессуальных действий, в зависимости от их цели, результата и других особенностей, объединяются отдельные этапы, образующие со-

ответствующие процессуальные этапы, которые в своей совокупности составляют содержание административного процесса.

Итак, каждая административная процедура, независимо от ее конкретного вида, имеет ряд соответствующих этапов. Этапы отличаются друг от друга своими целями, задачами, кругом участников, кругом процессуальных действий, правовыми последствиями прохождения этапа и т. д.

Анализ характерных особенностей административных процедур позволяет выделить несколько основных этапов в их структуре. Бахрах Д.Н. допускает такую схему их реализации, при которой этапы изучения и анализа реальной ситуации, подготовка и принятие обоснованного административного акта и исполнения решения являются общими для любой административной процедуры¹³⁷. Первый этап - это процесс сбора необходимой информации, фиксации ее на материальном носителе (подготовка документов) и анализа. Очевидно, что без такой предварительной работы эффективный правовой акт не может быть принят. Именно в ходе анализа ситуации выясняется фактическое положение дел, выявляются проблемы и выявляются возможные решения. Второй этап - принятие обоснованного решения заканчивается исполнением решения, которое предполагает его окончательное редактирование, подписание административного акта, присвоение акта серийного номера и т. д.

Доведение решения до сведения руководителями, заинтересованными сторонами является началом его исполнения, что является содержанием третьего этапа административной процедуры¹³⁸. Так, например, первый этап административной процедуры - этап сбора, записи и анализа информации - можно разделить на несколько независимых этапов (в частности, предварительные действия по подготовке административного производства часто выделяются на отдельный этап).

На этапе анализа ситуации необходимо подготовить обоснованное решение, как правило, такие этапы, как этап правовой инициативы, этап анализа ситуации и определения вариантов правового воздействия на нее, этап подготовки проекта решения, и т.д. можно выделить. На втором этапе разбирательства рассмотрении дела - можно выделить такие этапы, как: подготовка к рассмотрению дела, анализ имеющихся данных, принятие решения, доведение решения до сведения участников по делу¹³⁹.

Таким образом, исходя из того факта, что количество этапов административной процедуры напрямую зависит от конкретных обстоятельств, представляется целесообразным разделить все этапы административной процедуры на обязательные и необязательные (необязательные). Так, И. Зайцев, отмечая, что конкретные право-

вые процессы могут быть усечены (например, результаты решения проблемы не проверены, не каждому решению требуется специальное производство для ее выполнения и т. д.). Предлагает основные (обязательные) этапы административных процедур, связанных с возбуждением дела, подготовительными действиями и рассмотрением и решением самого дела путем реализации требований законодательства¹⁴⁰.

И. Лазарев при осуществлении административных процедур включает в себя обязательные этапы возбуждения административного дела и предварительного рассмотрения материалов, рассмотрения дела по существу компетентным органом (должностным лицом) и принятия индивидуального правового акта по данному делу, а также обжалование принятия решения по делу на необязательные стадии и, в отдельных случаях, исполнения решения, принятого по делу¹⁴¹.

А. Волков и Р. Марифхонов выделяют пять основных (обязательных) этапов административного процесса: подача заявления на рассмотрение дела, непосредственное рассмотрение административного дела, принятие решения по административному делу, условия и порядок обжалования решения, исполнение решения¹⁴².

Однако чаще всего существует четыре основных (обязательных и необязательных) этапа административного процесса, которые в обобщенном виде можно определить следующим образом:

1) Стадия анализа ситуации и возбуждения административного дела - во время данной стадии идет поиск фактов, устанавливается информация о фактическом состоянии дел, производится оценка перспектив последующего движения дела, принимается решение о неизбежности такого движения.

2) Стадия принятия решения по делу - является основной стадией каждой административной процедуры, в содержание которой входят: юридическая оценка полученной информации; исследование материалов дела в полной мере с целью определения объективной истины, принятие конкретного решения.

3) Стадия обжалования (опротестования) решения по делу - имеет факультативный характер (данная стадия может не применяться в определенных видах административных процедур).

4) Стадия выполнения (или обращения к выполнению) принятого решения является заключительной стадией административной процедуры. Ее содержание составляет конечная реализация вынесенного по делу решения. И. Лазарев делает акцент внимания на том, что эта стадия может быть рассмотрена в качестве факультативной, так как при некоторых обстоятельствах она может отсутствовать в действительном административно-процедурном процессе - в некоторых административных процедурах после вынесения решения по

делу завершаются административно-процессуальные отношения между гражданами (организациями) и органами государственного управления, а, следовательно, завершается и административно-процедурный процесс¹⁴³.

К тому же следует отметить, что некоторые из авторов предлагают выделять из состава проанализированных стадий административной процедуры некоторые факультативные стадии. В том числе, Э. Демский выделяет стадии урегулирования вопроса об возбуждении дела об административном правонарушении и определении фактических обстоятельств дел¹⁴⁴, а А. Корнев в качестве самостоятельных стадий административной процедуры отмечает рассмотрение и принятие решения по делу¹⁴⁵.

Таким образом, главными составными элементами административных процедур выступают как стадии и этапы, так и отдельные действия, реализация которых формируется логикой административно-процедурной деятельности. Данные элементы определяют собой структуру и порядок совершения действий при рассмотрении определенных административных дел. Имеющиеся подходы классификации стадий административных процедур позволяют определить наиболее общие стадии, характерные всем видам административных процедур. К таким стадиям, на наш взгляд, стоит отнести следующие стадии: возбуждение дела об административном; рассмотрение административного дела; пересмотр административного дела; выполнение решения.

Каждый из этапов, в зависимости от статуса субъектов административно-процессуальной деятельности, адаптируется к определенным целям и задачам и является относительно самостоятельной и завершенной частью определенной административной процедуры. Этапы административного процесса, в свою очередь, состоят из нескольких этапов, каждый из которых выполняет соответствующие промежуточные цели и представляет собой комплекс процедурных действий, направленных на решение уполномоченным органом проблем определенного этапа административного процесса, их чиновники и чиновники. Общее количество обязательных этапов административных процедур, а также наличие необязательных (необязательных) этапов, а также количество этапов процедур, формирующих содержание соответствующих этапов, определяется характером определенного административного порядка и степень его урегулирования по административным и процессуальным нормам.

Комовкина Л.С.,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
Шайхутдинова Т.Ф.,
старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

К вопросу правовой регламентации процедуры урегулирования конфликта интересов при замещении должностей сотрудниками органов внутренних дел, являющихся близкими родственниками

В органах внутренних дел проходят службу сотрудники органов внутренних дел, то есть лица, которым присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава, а также государственные гражданские служащие и работники.

В соответствии с Указом Президента РФ от 05.05.2014 № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁴⁶ в органах внутренних дел установлена предельная штатная численность сотрудников органов внутренних дел в количестве 746 859 человек, федеральных государственных гражданских служащих – 17 197 человек, работников – 130 813 человек.

Среди элементов, образующих правовой статус сотрудников органов внутренних дел, особая роль отведена предусмотренным законодательством в целях борьбы с коррупционными правонарушениями требованиям, запретам и ограничениям. Следует отметить, что одним из запретов, связанным со службой в органах внутренних дел, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «О службе в ОВД»), является запрет находиться на службе в органах внутренних дел в случае близкого родства или свойства с сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому. Нарушение данного запрета влечёт возникновение конфликта интересов.

При определении понятия конфликта интересов на службе в органах внутренних дел согласно ч. ч. 1 и 2 ст. 71 ФЗ «О службе в ОВД» используются понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, содержащиеся соответственно в ч. ч. 1 и 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Проанализировав данные понятия, приходим к выводу, что, во-первых, в понятии «конфликт интересов» практически стираются грани между совершенным действием и потенциально возможным, то есть, когда частный интерес уже повлиял на публичный, или только возникла потенциальная возможность такого влияния. Во-вторых, вызывает вопрос нормативное определение круга близких родственников и/или свойственников. Нормы ФЗ № 273 к ним относят: родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей. Однако закон не предусматривает случаи родства и свойства, например, в ситуациях, предусмотренных в п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ от 5 апреля 2013 № 44 – ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: заключение контрактов между (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц – является безусловным свидетельством присутствия конфликта интересов.

Кроме того, факт родства/свойства сам по себе не должен являться основанием для возникновения ситуации конфликта интересов. Дополнительно необходимо возникновение отношений непосредственной подчиненности или подконтрольности. Однако действующее законодательство не определяет, что следует понимать под подобными отношениями, что вызывает вопросы в правоприменении.

Законодательно перечень ситуаций, которые образуют конфликт интересов, не определен, в каждом конкретном случае действиями государственного/муниципального служащего должна быть дана оценка через призму имеющегося понятийного аппарата – «конфликта интересов» и «личной заинтересованности». В Письме Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» нашла отражение следующая правовая позиция. В документе указано, что к типовым ситуациям конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации относится конфликт интересов, связанный с выполнением отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, когда государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления и/или в принятии кадровых решений в отношении родственником и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Следует отметить, что до 30 марта 2016 года именно Комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этики было дано право определять наличие, возможности наличия либо отсутствия конфликта интересов. Данные комиссии создавались в целях оказания содействия руководству органа, подразделения, учреждения системы МВД России в работе по укреплению служебной дисциплины и законности, обеспечению соблюдения норм профессиональной этики сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, предупреждению и урегулированию конфликта интересов в повседневной деятельности.

В настоящее время рассматривать вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, вправе комиссии организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов¹⁴⁷. Соответственно рассматривать вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы (за исключением гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации), уполномочена Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов¹⁴⁸.

В отношении сотрудников органов внутренних дел, то есть лиц, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов, данные вопросы рассматриваются соответствующими аттестационными комиссиями¹⁴⁹.

Согласно ч. ч. 3 и 4 ст. 71 ФЗ «О службе в ОВД» сотрудник обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и в письменной форме уведомить непосредственного руководителя (начальника) о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно.

Кроме того, процедура сообщения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заин-

тересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, урегулирована Приказом МВД России от 03.05.2017 № 258, утвердившим соответствующий порядок.

В силу статьи 50.1 ФЗ «О службе в ОВД» за несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные ч. 1 ст. 50 ФЗ «О службе в ОВД», в том числе в виде увольнения со службы в органах внутренних дел.

П. 1 ч. 1 ст. 82.1 ФЗ «О службе в ОВД» установлено, что сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. Приказ об увольнении сотрудников органов внутренних дел по данному основанию издаётся на основании доклада о результатах проверки, проводимого подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений (лицом, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) кадрового подразделения органа, организации, подразделения МВД России, а также рекомендации аттестационной комиссии.

Коррупция – одна из реальных угроз, оказывающих крайне негативное влияние на состояние и качество государственного управления и подрывающих доверие граждан к исполнительной власти Российской Федерации. Национальным планом на 2018 - 2020 годы, утверждённым Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378, сформулированы задачи, в том числе нацеленные на совершенствование требований, запретов, ограничений, предусмотренных для борьбы с коррупционными правонарушениями, на повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, устранение противоречий в правовой регламентации в области противодействия коррупции. Таким образом, в рамках рассматриваемой темы, на наш взгляд, требуется не только законодательное урегулирование понятий «свойственники» и «родственники», определение ситуации подконтрольности и подчиненности, но и формирование нового подхода к регламентации служебных отношений в части установления административных процедур, направленных на исключение свободного усмотрения при исполнении обязанностей должностным лицом.

Лещина Э.Л.,
*доцент кафедры теории государства и права,
конституционного и административного права,
Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет),
кандидат юридических наук, доцент*

Административное дело как категория административного процесса

Одной из основных категорий административного процесса является административное дело. *Административное дело* – это юридическая процессуальная категория, отправная точка процедурного процесса, начало административно-процессуальной деятельности, итогом которой должен стать юридический результат¹⁵⁰. Между тем, несмотря на широкое использование данного понятия в науке административного права и процесса, сущность, особенности и виды административных дел до сих пор основательно не исследованы¹⁵¹.

Основанием административно-процессуальной деятельности являются именно индивидуальные дела¹⁵². Предписания правовых норм практически реализуются в индивидуальных действиях тех или иных органов по фактам индивидуального характера (например, по факту совершения административного правонарушения или дисциплинарного проступка, выдачи разрешения на совершение определенного вида деятельности, обжалования неправомερных действий должностных лиц и т.п.)¹⁵³. Разрешение подобных индивидуальных дел и составляет основу административного процесса¹⁵⁴.

Анализ действующего законодательства приводит к выводу, что понятие «административное дело» не совпадает с понятием «административный спор». Первое из них шире второго, поскольку административное дело, возникающее из административных правоотношений, может иметь место как при наличии административного спора (в случае административной жалобы или административного иска), так и при его отсутствии (административное судебное санкционирование и т.д.)¹⁵⁵.

В Конституции Российской Федерации понятие «административное дело» используется только в ст. 126 для характеристики полномочий Верховного Суда Российской Федерации и судов, образованных в соответствии с федеральным конституционным законом, по осуществлению административного судопроизводства. Применительно к сфере административного судопроизводства законодатель не дает определения административного дела, а характеризует его как виды споров, вытекающих из публичных правоотношений, возбуждаемых по инициативе гражданина или организации (ч. 2 ст. 1 КАС РФ), либо возбуждаемых по ини-

циативе органов и должностных лиц, наделенных публичной властью (ч. 3 ст. 1 КАС РФ). Небезынтересно, что ч. 1 ст. 18 Проекта Кодекса административного судопроизводства РФ № 246960-6, внесенного в Государственную Думу Президентом РФ 26 марта 2013 г., содержала понятие «административное дело – принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору»¹⁵⁶.

В литературе авторы по-разному подходят к характеристике понятия «административное дело».

Сторонники широкого, управленческого подхода к пониманию административного процесса, определяют административное дело как «возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполнительных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц)»¹⁵⁷.

Ю.А. Тихомиров характеризует административное дело сквозь призму публично-правового интереса «как установленную законом процедуру рассмотрения уполномоченными органами притязаний субъектов права по поводу их интересов, актов и действий публичного (общественного) характера»¹⁵⁸.

А.Б. Зеленцов отмечает, что административное дело – это такая правовая ситуация (конфликтной или неконфликтной характера), разрешая которую в документальной форме путем применения юридических норм компетентный государственный орган определяет права и обязанности субъектов административного права, восстанавливает или иным образом защищает нарушенное право, устанавливает или подтверждает факты, имеющие юридическое значение, осуществляет регистрацию, лицензирование и аккредитацию либо фиксирует результаты контрольной деятельности¹⁵⁹.

А.И. Каплунов термин «административное дело» рассматривает «как синоним индивидуально-конкретной ситуации, сложившейся в сфере государственного управления, которая предусмотрена материальной правовой нормой и для своего юридического разрешения (прежде всего в положительном ключе) требует соответствующей юридической процедуры в виде адекватного административного производства, входящего в административный процесс, либо производства, входящего в состав административного судопроизводства»¹⁶⁰.

П.И. Кононов на основе интегративного подхода к административному процессу с выделением в его структуре двух видов процесса: исполнительного административного процесса и судебного административного процесса считает возможным и выделение соответствующим им категорий административных дел: административных и судебного административных

тивных дел¹⁶¹. Однако, в нашем представлении, более правильно руководствоваться легальным термином «административное дело».

Из сказанного очевидна необходимость теоретического анализа категории «административное дело». Основанием для возбуждения (оформления) административного дела выступает конкретный юридический факт, предусмотренный материальными нормами различных отраслей права (например, конституционного, гражданского, земельного, финансового и др.)¹⁶². Такими фактами могут быть обращение гражданина в административно-публичный орган, выявление полномочным должностным лицом признаков административного правонарушения, распоряжение соответствующего руководителя, и т.д.¹⁶³ Далее, на основании материально-правовой нормы, возникает административное правоотношение. В том случае, когда у сторон правоотношения юридическое равенство сторон отсутствует, появляется необходимость соответствующей процессуальной форме разрешения дела – административной или судебной. Именно административное дело как совокупность административно-процессуальных действий и регулирующих их административно-процессуальных норм обеспечивает равную защиту прав, законных интересов и обязанностей сторон, достижение законного и справедливого юридического результата¹⁶⁴.

Содержание и форма административных дел существенным образом зависят от соответствующего вида административного производства, входящего в структуру административного процесса.

В сфере позитивных административных действий (например, представление, публичное стимулирование, санкционирование) происходит оформление и разрешение индивидуальных административных дел, по содержанию не связанных с применением мер административного принуждения и с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве. Порядок принятия такого рода решений в зарубежной и отечественной административно-правовой науке так или иначе связывают с такой специальной категорией, как «*административная процедура*»¹⁶⁵. Само собой разумеется, что процедуры разрешения различных дел (например, нормотворческих, правонаделительных, наградных) существенно отличаются и по содержанию, и по стадиям.

Заслуживает отдельного внимания точка зрения П.И. Кононова, который в качестве примеров публично-значимых административно-исполнительных дел называет дела о выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства, дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, сфере охраны окружающей среды, сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка и т.п.¹⁶⁶. Здесь в одну группу объединены дела как исполнительного характера (позитивное правонаделение), так и правоохранительного (охрана общественного порядка, разрешение спо-

ров). Также П.И. Кононов отмечает, что «нельзя относить к числу административных ... дела, возникающие по поводу решения должностными лицами административно-публичных органов, иных государственных органов и органов местного самоуправления внутренних организационно-служебных вопросов, в частности ... вопросов привлечения государственных служащих, к дисциплинарной ответственности»¹⁶⁷.

В рамках правоохранительного (и его части – юрисдикционного) процесса публичными органами и должностными лицами в рамках определенных процедур (производств) разрешаются конфликтная ситуация, правовой спор, осуществляется охрана различных общественных отношений. Это, например, дела, обусловленные совершением дисциплинарного проступка или административного правонарушения, подачей жалобы на действия (бездействия) должностных лиц и др. Правовое регулирование порядка разрешений данной категории дел осуществляется, в отличие от дел процедурного характера, на основании закона, и соответственно общих для одной категории дел административно-процессуальных норм (например, для дел об административных правонарушениях порядок их разрешения урегулирован только КоАП РФ).

Виды административных дел, которые возникают из административных или иных публичных правоотношений, рассматриваемых судами в порядке административного судопроизводства, исчерпывающим образом определены КАС РФ. Для этих дел способом защиты права является административный иск, а документальной формой его выражения выступает административное исковое заявление (ст. 124 КАС РФ).

Сводя воедино ряд подходов, мы считаем целесообразным выделить следующие *характерные черты (признаки) административного дела*:

- это юридическая процессуальная категория;
- это отправная точка административного процесса;
- это конкретный жизненный случай, юридико-фактическая ситуация индивидуального характера в административно-публичной сфере, который может носить характер административно-правового конфликта в виде административного спора о праве или административного правонарушения, а может выражаться в неконфликтных ситуациях;
- степень (уровень) правовой регламентации порядка разрешения конкретного дела зависит от его вида;
- может сопровождаться применением мер процессуального обеспечения;
- внешней формой дела выступает определенный юридический документ (дело), а внутренней – определенная правовая процедура его разрешения – материальная или процессуальная;
- оно фиксирует определенные факты и действия касательно данного конкретного случая;

– разрешается субъектом публичного управления во внесудебной процедуре на основе материальных норм различных отраслей права, а судом – в форме судебной процедуры (административного судопроизводства);

– итогом разрешения дела, как правило, является юридический результат.

Таким образом, *административное дело* – это предусмотренная материальной правовой нормой юридико-фактическая индивидуальная ситуация в административно-публичной сфере, которая может носить позитивный или спорный характер, разрешается в установленном порядке субъектом публичного управления или судом, в целях получения определенного юридического результата, с документальной фиксацией определенных фактов, действий и итоговых правоприменительных решений.

Как видится, данная категория должна единообразно определяться и использоваться в административно-процессуальной деятельности органами публичного управления и судами.

Майоров В.И.,
*профессор кафедры административного и
финансового права Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор*

Процедуры профилактики нарушений обязательных требований как основного направления контрольно-надзорной деятельности

Повышение эффективности работы органов публичного управления невозможно без развитого института административных процедур, являющегося важнейшей частью современного административного права. Административные процедуры приносят надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, обеспечивают соблюдение принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Большое распространение административные процедуры получили в контрольно-надзорной деятельности, где особенно важно соблюдение баланса частных и публичных интересов, ограничение широты административного усмотрения органов контроля и надзора.

Неотъемлемой частью новой системы контроля и надзора на сегодняшний день является профилактика нарушений обязательных требований, так как одна из основных целей реформы контрольно-надзорной деятельности заключается в переориентации деятельности органов контроля и надзора с поиска нарушений на их предотвращение и минимизацию причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В нормативных правовых актах и документах используются различные варианты обозначения проводимой органами контроля и надзора профилактической деятельности: профилактика нарушений обязательных требований, профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и др. Мы считаем наиболее четко отражающим суть предмета понятие профилактики нарушений обязательных требований, которое используется в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» как в определении термина «государственный контроль (надзор)», так и в других статьях законодательного акта, а также в Постановлении Правительства РФ от 26 декабря 2018 г. № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами госу-

дарственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами».

Несмотря на то, что словосочетание «профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям» фигурирует в базовом документе в сфере профилактической деятельности – Стандарте комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (далее – Стандарт профилактики), в ведомственных программах профилактики, его сложно признать корректным. Как отмечают С.М. Зырянова и А.В. Калмыкова, «профилактическая деятельность должна привести к снижению оцениваемого риска, но результатом должно быть непричинение вреда (ущерба)»¹⁶⁸.

Содержание профилактики нарушений обязательных требований состоит в комплексной реализации мер организационного, информационного, правового, социального и иного характера, направленных на достижение следующих основных целей:

- 1) предупреждение нарушений обязательных требований в подконтрольной сфере общественных отношений;
- 2) предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований;
- 3) устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований и причинению вреда охраняемым законом ценностям;
- 4) формирование моделей социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов;
- 5) повышение прозрачности системы контрольно-надзорной деятельности¹⁶⁹.

Проведение профилактических мероприятий достаточно подробно регламентировано, что позволяет рассматривать их как административные процедуры контрольно-надзорной деятельности.

Следует указать, что в нормативных правовых актах установлены не только общие для всех органов контроля и надзора требования к осуществлению профилактических мероприятий, но и специфические, относящиеся к деятельности конкретного контрольно-надзорного органа.

Общие требования изложены в статье 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», часть 2

которой устанавливает перечень основных профилактических мероприятий:

1) размещение перечней нормативных актов и их частей, содержащих обязательные требования, на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет»;

2) правовое информирование по вопросам соблюдения обязательных требований путем разработки и опубликования руководств по их соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и пр.;

3) обобщение и размещение на официальном сайте в сети «Интернет» практики органа контроля (надзора) с выделением наиболее часто встречающихся нарушений и рекомендациями по их недопущению;

4) выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

В уже упомянутом Стандарте профилактики закреплены общие требования к установлению и осуществлению контрольно-надзорными органами системы мер, направленных на профилактику нарушений.

Видовой состав применяемых контрольно-надзорным органом профилактических мероприятий должен определяться с учетом специфики подконтрольной сферы общественных отношений. Выбор в пользу реализации тех или иных видов профилактических мероприятий и их форм осуществляется исходя из анализа и оценки характеристик целевой аудитории и определения конкретных целей и желаемых результатов от применения конкретных профилактических мер.

Среди административных процедур профилактики следует выделить выдачу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, которая регламентирована отдельным нормативным правовым актом – Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» (далее – Постановление № 166).

Объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований представляет собой профилактическую меру, направленную на сокращение числа нецелесообразных внеплано-

вых проверок подконтрольных субъектов при условии обеспечения необходимого уровня безопасности охраняемых законом ценностей.

В Постановлении № 166 изложен процессуальный порядок направления предостережения, в том числе уполномоченные лица, условия, сроки, информация, которая должна быть указана в предостережении, а также порядок подачи подконтрольным субъектом возражений и ответа на них. Все это позволяет отнести составление и направление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований к профилактическим административным процедурам контрольно-надзорной деятельности.

Иные общие профилактические мероприятия в большинстве своем не предусматривают непосредственного взаимодействия контрольно-надзорных органов с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Однако в случае выявления нарушений обязательных требований в ходе мероприятий по контролю, в соответствии с положениями Стандарта профилактики, орган (контроля) надзора должен провести профилактическую работу с подконтрольным субъектом.

На сегодняшний день основными документами, закрепляющими порядок осуществления административных процедур, являются административные регламенты, в связи с чем следует рассмотреть процедуры профилактики на примере их установления в конкретных административных регламентах контрольно-надзорных органов.

Так, Административным регламентом осуществления регионального государственного контроля за соблюдением требований законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры среди прочих административных процедур регионального контроля содержится «организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований»¹⁷⁰. При этом в качестве основания для начала проведения административной процедуры по профилактике рассматривается «утвержденная Департаментом программа профилактики нарушений обязательных требований».

Результат выполнения административной процедуры указан как общем виде для всех профилактических мероприятий – предупреждение нарушений обязательных требований, так и в частном – выдача предостережения о недопустимости указанных требований.

В Регламенте урегулирован даже способ фиксации результата выполнения административной процедуры:

размещение на сайте Департамента перечня нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные тре-

бования, обобщенных материалов практики осуществления регионального государственного контроля;

разработка и опубликование руководств по соблюдению обязательных требований;

подготовка и распространение комментариев о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования;

составление и выдача субъекту проверки предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

В Административном регламенте исполнения Государственным комитетом Республики Башкортостан по торговле и защите прав потребителей государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, также рассматривается в качестве административной процедуры, основанием для которой является ежегодно утверждаемая Госкомитетом РБ по торговле программа профилактики нарушений¹⁷¹.

Вместе с тем определен несколько иной результат административной процедуры: не только предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, но и ежегодная программа профилактики нарушений. Представляется, что программа профилактики не может быть одновременно и основанием, и результатом административной процедуры.

Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, включены в число административных процедур и в Административном регламенте Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности¹⁷².

Тем не менее в большинстве административных регламентов как федерального, так и регионального уровня административные процедуры профилактики нарушений обязательных требований не отражены. Это связано с общим достаточно низким уровнем внедрения профилактики в контрольно-надзорную деятельность, которая, как правило, выражается лишь в составлении типовых отчетных документов, слабым пониманием сущности профилактической работы инспекторским составом, недостатком ресурсов для проведения полноценной профилактики. В результате проведение профилактических мероприятий не получает упоминания в регламентах исполнения надзорных функций. На наш взгляд, это противоречит совре-

менной государственной политике в рассматриваемой сфере и общему направлению реформы контроля и надзора. Полагаем, что актуальным направлением научных исследований является анализ проведения профилактических мероприятий через призму понятия административной процедуры, выработка единого подхода к их сущности и закрепление его в административных регламентах.

В завершение следует отметить, правовое регулирование административных процедур сегодня идет по пути экстенсивного развития: расширяется круг общественных отношений, требующих регламентации, растет число административных процедур, каждая из которых получает свое отдельное закрепление в нормативных правовых актах. Вместе с тем качественных изменений нормативной правовой базы в исследуемой сфере не происходит, что в очередной раз подводит к уже не раз высказанной многими известными учеными-административистами мысли о необходимости формирования единого законодательства об административных процедурах.

Совершенствование административных процедур по обеспечению безопасности и качества товаров, работ и услуг

Необходимость стабильного и устойчивого развития экономики, прогнозирование правовых рисков, диагностика которых способствует минимизации негативных последствий, оптимальному правовому воздействию на процессы, происходящие в обществе и государстве, во избежание возможных отклонений требует совершенствования государственного управления и повышения его качества, обновления подходов к пониманию сущности административного права и его роли в регулировании общественных отношений, в том числе в сфере промышленности, торговли, коммуникаций, публичных услуг и т.д.

Значительные политические и экономические преобразования, происшедшие в российском обществе и государстве в 90-е гг. XX в., изменили подходы к государственному управлению экономикой, переходя от административно-командной системы управления единым народно-хозяйственным комплексом страны к правовому регулированию экономических отношений. Одновременно с этими процессами системные изменения в российской экономике, развитие рыночных отношений, возникновение разнообразных форм собственности создали в конце XX – начале XXI вв. предпосылки значительного роста производства и реализации товаров работ и услуг, связанных с удовлетворением многообразных материальных и духовных потребностей населения. Эта динамика развития при недостаточности реально действующих организационно-правовых механизмов регулирования в современных условиях привела к многочисленным нарушениям законных интересов и прав граждан, создала угрозу безопасности их жизни, здоровья, безопасности общества и государства, что предопределило необходимость создания системы административных процедур, связанных с обеспечением этой безопасности и безопасности товаров, работ и услуг при осуществлении материального и духовного потребления их населением.

Кроме того, в связи с крахом системы саморегулирования рынка происходит его интенсивная криминализация, процветают незаконная предпринимательская деятельность, мошеннические действия и обман потребителей, реализация фальсифицированной и некачественной продукции, нарушения антимонопольного и налогового законодательства, а также норм технического регулирования, производствен-

ной безопасности при производстве и реализации товаров, работ и услуг, что влияет на развитие политических, экономических, социальных процессов в стране.

В этих условиях органы публичной власти предпринимают попытки создания стабильной системы государственного управления сферой производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг и административно-правового регулирования общественных отношений путем совершенствования законодательства, его правоприменения и реформирования структуры органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления таким образом, чтобы с одной стороны минимизировать вмешательство государства в предпринимательскую деятельность и создать условия для безопасного ведения бизнеса с учетом построения правового государства, с другой - обеспечить достойное качество жизни и безопасность материального и духовного потребления населения страны. Актуальность оптимизации государственного управления, устранения административных барьеров, дублирования полномочий различных уровней государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления путем создания системы административных процедур в указанной сфере подтверждается постановкой этих задач руководством нашей страны¹⁷³.

В связи с этим появляется необходимость административно-правового регулирования экономики на основе новых подходов в государственном управлении связанных с администрированием экономической деятельности и создании системы административных процедур, под которым мы понимаем управленческую деятельность и процессы, связанные с разработкой концепции и стратегии развития экономики, постановкой целей, планированием, организационной деятельностью, распоряжительством, координированием, мониторингом и контролем, а при необходимости и корректировкой ранее принятых решений.

Именно эти задачи ставят перед органами публичной власти необходимость создания системы административных процедур, определяемые нами как порядок (последовательность, алгоритм), установленный законом или иным нормативным правовым актом при разрешении ими и их должностными лицами различных индивидуальных дел граждан по реализации прав, свобод и законных интересов в сфере государственного управления. На наш взгляд, необходимость упорядочения и систематизации деятельности органов публичной власти пришло в правовое регулирование из математики, где под алгоритмом понимается конечная совокупность точно заданных правил решения задач и набор инструкций, описывающих порядок (последовательность) действий исполнителя – точно установленное предпи-

сание о выполнении в определенном порядке некоторой последовательности операций однозначно ведущих к решению конкретной задачи. Таким образом, алгоритм разработки управленческих решений является логической последовательностью операций по реализации данного управленческого решения и важнейшим организационным аспектом этой разработки и реализации и определяется организацией последовательности работ необходимых для выполнения этих процессов. Алгоритм принятия управленческих решений должностных лиц органов публичной власти, порядка их реализации, административного (судебного) контроля за их законностью и обоснованностью должен составлять основу административных процедур, связанных с обеспечением безопасности граждан, безопасности и качества товаров, работ и услуг при производстве и потреблении их населением.

Определяя промышленную политику как комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентноспособной безопасной и качественной, промышленной продукции (товары произведенные в результате осуществления деятельности в сфере промышленности), основными целями и задачами которой в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁷⁴ являются формирование высоко технологичной конкурентноспособной промышленности, обеспечение безопасности государства, повышение уровня жизни граждан, создание и развитие современной промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности определенными документами стратегического планирования, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий, стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности к внедрению результатов интеллектуальной деятельности и освоение производства инновационной промышленной продукции.

Таким образом, администрирование современной экономики невозможно без создания административных процедур промышленного производства безопасной и качественной продукции, товаров, работ и услуг как взаимосвязанных категорий «безопасности товаров, работ и услуг» и «качества товаров работ и услуг». Поэтому в определении стратегического развития экономики нашей страны проблема обеспечения безопасности и качества товаров, работ и услуг является одним из важнейших приоритетов государственного управления и административно-правового регулирования. Упоминание как безопасности продукции, товаров, работ и услуг, так и качества продукции товаров, работ и услуг содержится в большом количестве нормативно-

правовых актов в том числе, в Федеральных законах от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹⁷⁵, от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹⁷⁶, от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁷⁷, от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹⁷⁸, от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹⁷⁹, от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»¹⁸⁰, от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁸¹ и других нормативных актах. В тоже время анализ указанных законов и других нормативных актов показывает, что они содержат различные определения категорий «безопасность товаров, работ и услуг», «безопасность продукции», «безопасность товаров», «безопасность работ», «безопасность услуг», поэтому при определении системы административных процедур по обеспечению безопасности населения при осуществлении материального и духовного потребления, безопасности и качества товаров, работ и услуг необходимо их ясное понимание.

При определении категории «безопасность продукции, товаров, работ и услуг» мы предлагаем остановиться на норме Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1-ФЗ «О защите прав потребителей в Российской Федерации». В Законе РФ «О защите прав потребителей» дается понятие безопасности товара (работы, услуги) – безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги).

Что же касается понятий «качества продукции», «качества товаров, работ и услуг», то существуют различные подходы к их определению. Так в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов», качество пищевых продуктов определяется как совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования; безопасность пищевых продуктов – это состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Хотя в Законе РФ «О защите прав потребителей» не дается понятия качества, но в статье 4 приводятся критерии, которым должно соответствовать качество товаров, работ и услуг: 1) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует договору; 2) при отсут-

ствии в договоре условий о качестве товара (работы, услуги) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обычно предъявляемым требованиям и пригодный для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется; 3) если продавец (исполнитель) при заключении договора был поставлен потребителем в известность о конкретных целях приобретения товара (выполнения работы, оказания услуги), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), пригодный для использования в соответствии с этими целями; 4) при продаже товара по образцу и (или) описанию продавец обязан передать потребителю товар, который соответствует образцу и (или) описанию; 5) если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару (работе, услуге), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий этим требованиям.

В Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» дано понятие «фальсифицированные пищевые продукты (в том числе биологически активные добавки)» – это пищевые продукты (в том числе биологически активные добавки), материалы и изделия, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качества, информация о которых является заведомо неполной и недостоверной. Определен процесс идентификации пищевых продуктов, материалов и изделий как деятельность по установлению соответствия определенных пищевых продуктов, материалов и изделий требованиям нормативных, технических документов и информации о пищевых продуктах, материалах и об изделиях, содержащейся в прилагаемых к ним документах и на этикетках.

Кроме того в статье 13 Закона, определяющей государственный надзор в области обеспечения пищевых продуктов, материалов и изделий, в статье 14, мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения, статьях 15,16, 17, 18, 19, 20, 21, требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий при их изготовлении, их расфасовки упаковки и маркировки, хранения и перевозки, реализации, а статья 22 определяет организацию проведения производственного контроля за качеством безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий и таким образом, устанавливаются основные критерии административно-правовой регуляции в сфере безопасности и качества пищевых продуктов и порядок проведения административных процедур.

Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» устанавливает правила

государственного контроля за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, соблюдением законодательства в этой области и условий, предусмотренных соответствующими лицензиями.

Таким образом, в законодательстве, во-первых, качество товаров (работ, услуг) определяется, как правило, через соответствие свойств товара (работы, услуги) требованиям государственных стандартов, а во-вторых, под качеством в большинстве случаев подразумевается доброкачественность, которая означает пригодность продукции к использованию по назначению, соответствие существенных свойств продукции (товаров, работы, услуги), требованиям нормативных технических документов, условиям договоров.

Для определения понятия «качество товаров, работ и услуг» необходимо обратиться к государственным стандартам Российской Федерации. Так, государственный стандарт РФ ГОСТ 51303-99 «Торговля: термины и определения», утвержденный и введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 11 августа 1999 г. №242-ст, определяет товар как любую вещь, неограниченную в обороте, свободно отчуждаемую и переходящую от одного лица к другому по договору купли – продажи. В указанном документе дается классификация различных категорий и видов товара. Так, товары подразделяются на товары народного потребления и товары производственного назначения. Товары народного потребления предназначены для продажи населению с целью личного, семейного, домашнего использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. Товары производственного назначения предназначены для продажи юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям с целью их использования в хозяйственной деятельности¹⁸². В стандарте ИСО 9000:2000 «Система менеджмента качества. Основные положения и словарь» качество связывается с соответствием требованиям заинтересованных сторон, прежде всего потребителей. Под требованием к качеству понимается потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным. Поэтому под требованиями к качеству подразумевается, главным образом, требования, предъявляемые к качеству товара потребителями, а само качество связывается со степенью соответствия ожидаемым потребностям.

Кроме того, учитывая определение безопасности товаров, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации как состояния, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, устанавливается взаимосвязь безопасности жизни и здоровья гражд-

дан и безопасности и качества товаров, работ и услуг. Причем должную безопасность и качество продукции (товаров, работ и услуг) необходимо обеспечить путем системы государственного контроля и надзора за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований государственных стандартов, начиная с процесса разработки, подготовки продукции к производству, ее изготовления, реализации, использования, эксплуатации, хранения, транспортировки, утилизации, а также при выполнении работ и оказании услуг.

Таким образом, мы формулируем определение административно - правового регулирования безопасности и качества товаров, работ и услуг как осуществление с помощью системы административно-правовых средств (административных норм, индивидуальных предписаний) нормативно организационного воздействия на общественные отношения в целях их упорядочения и охраны в соответствии с интересами общества в области производства и торговли товарами, оказания возмездных услуг и выполнения работ, связанных с личным материальным и духовным потреблением граждан, обеспечения безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же экономической, производственной (технологической), экологической и продовольственной безопасности, контроля и надзора за предпринимательской деятельностью¹⁸³.

Особая значимость создания системы административных процедур по обеспечению безопасности населения при осуществлении материального и духовного потребления, безопасности и качества товаров, работ, услуг возникает в связи с образованием Таможенного союза и ЕАЭС, и это, в-первую, очередь связано с необходимостью согласования технических регламентов и административных процедур по их исполнению в странах, входящих в эти союзы. Так, Роспотребнадзор наделен полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований в отношении более 20 из 34 технических регламентов Таможенного союза, вступивших в силу в 2012–2016 г., и 5 технических регламентов Российской Федерации, установивших обязательные требования, в том числе продукции, предназначенной для детей и подростков, парфюмерно-косметической продукции, машинам и оборудованию, зерну, продукции легкой промышленности, средствам индивидуальной защиты, пищевой продукции и ряд других технических регламентов, например, технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011).

Всего в период с 2013 по 2018 год уполномоченными органами было проведено более 500 тысяч проверок за соблюдение данных регламентов. Так, в 2016 г. проведено 83 053 проверки за соблюдением

обязательных требований, установленных техническими регламентами Таможенного союза и Российской Федерации, что на 9 % ниже аналогичного показателя 2015 г. (92 727 проверок). Необходимо отметить, что по результатам проверок, при которых были выявлены нарушения обязательных требований технических регламентов принимались меры административного характера: выдано 40 766 предписаний, (в 2015 г. – 33 064), из которых в 77 % случаев (27 358) – предписания об устранении нарушений требований технических регламентов, в 22 % случаев (8 990) – о приостановлении реализации продукции, в 11 % случаев (4 753) – предписания о разработке программ мероприятий по предотвращению причинения вреда, 383 предписания – о приостановлении действия декларации и т. д. Доля проверок с выявленными нарушениями требований технических регламентов Таможенного союза в 2016 г. составила 42,8 % (35 547 проверок с нарушениями) против 37,9 % в 2015 г. и 23,9 % в 2014 г. Таким образом, динамика выявленных нарушений безопасности и качества товаров, работ и услуг показывают существенные ежегодный рост небезопасной, некачественной продукции в нашем государстве. Из общего количества выявленных в 2016 г. нарушений – 98 471 (в 2015 г. – 75 221) – на долю плановых проверок пришлось 30,6 % нарушений, в 2015 г. этот показатель составил 49 %, при чем на долю внеплановых проверок в 2016 г. пришлось 63,4 % нарушений. По результатам проверок в 2016 г. возбуждено 47 684 дел об административных правонарушениях (в 2015 г. – 41 150, в 2014 г. – 27 627), в том числе 38 489 дел (80,7 %) по статье 14.43 КоАП РФ, 1 300 дел (2,8 %) по статье 14.45 КоАП РФ, 387 дел (0,8 %) по статье 14.44 КоАП РФ. По результатам рассмотрения административных дел вынесено 43 396 постановлений о наложении административных штрафов без конфискации на общую сумму 963 147,7 тыс. руб. (в 2015 г. – 39 008 постановлений на сумму 756 732 тыс. руб.). Наряду с этим вынесено 2 097 постановлений о наложении административных штрафов с конфискацией на общую сумму 342 739 тыс. руб. Стоимость конфискованной продукции в 2016 г. составила 122 183,5 тыс. руб. (в 2015 г. – 24 032,2 тыс. руб., в 2014 г. – 29 108 тыс. руб.). Анализ показывает, что наибольший объем конфискованной продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов Таможенного союза, в 2016 г., как и в 2015 г., пришелся на пищевую продукцию (ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции»).

Особую тревогу вызывают нарушения технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011). Так, например, только в 2016 году при проведении 592 (14,8 %) проверок было выявлено 1 915 нарушений (в 2015 г. при 754 проверках (18,1 %) выявлено 1 571

нарушение). Все нарушения касались требований к продукции, в том числе 86,7 % (1 661 нарушение) составили нарушения требований к маркировке (в 2015 г. – 78 %). За отчетный период составлено 773 протокола об административном правонарушении (в 2015 г. – 824 протокола), наложены 507 штрафов без конфискации на общую сумму 17 391,7 тыс. руб. и 60 штрафов с конфискацией на сумму 620 тыс. руб. (в 2015 г. – 723 штрафа на общую сумму 16 626 тыс. руб., 72 штрафа с конфискацией на общую сумму 413 тыс. руб.). Стоимость конфискованной продукции в 2016 г. составила 1 290,3 тыс. руб. (в 2015 г. – 768,9 тыс. руб.). Необходимо отметить, что в 2014, 2015, 2016 годах судами не было принято ни одного постановления об административном приостановлении деятельности.

Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов осуществлялся методом выборочных проверок за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности установленных требований по следующим направлениям: продукция, определенная техническим регламентом Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»; продукция, определенная техническим регламентом Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям»; продукция электротехническая и низковольтное оборудование, определенные техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования»; продукция, определенная техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств»; продукция, определенная техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования»; продукция, определенная техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе»; лифты и устройства безопасности лифтов, определенные техническим регламентом Таможенного союза «Безопасность лифтов»; электрическая энергия; цементная продукция.

В рамках осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов в 2016-2018 гг. проведено более 10 тыс. проверок, из числа которых выявлено нарушений обязательных требований в установленной сфере более чем в 30%. Так, например, в течение 2016 г. проведено 211 проверок, основаниями для которых послужило поступление информации от граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, федеральных органов исполнительной власти о возникновении угрозы причинения вреда жизни,

здоровью граждан, причинении вреда и нарушении прав потребителей. Контрольно-надзорным мероприятиям подвергнута деятельность 2,0 тыс. субъектов предпринимательской деятельности, нарушения обязательных требований установлены в отношении 30% из числа проверенных. Анализ результатов государственного контроля (надзора) показал, что основная доля нарушений в области электрической энергии – 40,5%, низковольтное оборудование – 23 %, колесные транспортные средства и компоненты колесных транспортных средств – 22 %, машины и оборудование – 20 %, нефтепродукты – 18 %. Территориальными органами Росстандарта в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности в соответствии с положениями статей 37–39 Закона «О техническом регулировании» было выдано более 200 предписаний о разработке программ мероприятий по предотвращению причинения вреда, согласовано 186 таких программ мероприятий, определяющих обязательства по организации необходимых для устранения нарушений и вызвавших их причин мероприятий, включая отзыв несоответствующей продукции с рынка.

В законодательстве Российской Федерации под воздействием норм международного права и законодательства стран-членов Таможенного союза уже внесено ряд положений для реализации данных норм, например, закон РФ «О защите прав потребителей РФ» устанавливается ответственность продавца за нарушение безопасности товара, работы, и услуг. Так в статье 7 говорится, что потребитель имеет право на то, чтобы товар (работа, услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причинял вред имуществу потребителя. Требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды, а также предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, являются обязательными и устанавливаются законом или в установленном им порядке. Изготовитель (исполнитель) обязан обеспечивать безопасность товара (работы) в течение установленного срока службы или срока годности товара (работы). Если в соответствии с п. 1 ст. и 5 Закона изготовитель (исполнитель) не установил на товар (работу) срок службы, он обязан обеспечить безопасность товара (работы) в течение десяти лет со дня передачи товара (работы) потребителю. Вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие не обеспечения безопасности товара (работы), подлежит возмещению в соответствии со статьей 14 Закона. Если для безопасного использования товара (работы, услуги), его хранения, транспортировки и утилизации необходимо соблюдать специальные правила (далее - правила), изготовитель (исполнитель) обязан указать эти правила в со-

проводительной документации на товар (работу, услугу), на этикетке, маркировкой или иным способом, а продавец (исполнитель) обязан довести эти правила до сведения потребителя. Если на товары (работы, услуги) законом или в установленном им порядке установлены обязательные требования, обеспечивающие их безопасность для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, соответствие товаров (работ, услуг) указанным требованиям подлежит обязательному подтверждению в порядке, предусмотренном законом и иными правовыми актами.

Если установлено, что при соблюдении потребителем установленных правил использования, хранения или транспортировки товара (работы) он причиняет или может причинить вред жизни, здоровью и имуществу потребителя, окружающей среде, изготовитель (исполнитель, продавец) обязан незамедлительно приостановить его производство (реализацию) до устранения причин вреда, а в необходимых случаях принять меры по изъятию его из оборота и отзыву от потребителя (потребителей).

С целью повышения эффективности административно-правового регулирования, связанного с обеспечением безопасности населения органы исполнительной власти, и в первую очередь Правительство РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование обеспечения государством качества и безопасности продукции и жизни, здоровья, безопасности потребителей. Так, Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»¹⁸⁴ установлено разделение полномочий между федеральными органами исполнительной власти по государственному надзору и контролю в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Необходимо отметить, что в рамках проводимой в стране административной реформы, предусматривающей повышение эффективности государственного управления, в том числе путем разделения законодательных, управленческих и административно-хозяйственных функций государственных органов, они разделены на политические (министерства), надзорные (службы), по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг (агентства подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, государственные унитарные предприятия, казенные предприятия)¹⁸⁵. Так, Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁸⁶ определен федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, кото-

рый осуществляет надзор за качеством товаров, работ и услуг. Согласно ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами). В соответствии с этой концепцией функции по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка имеющиеся у различных подразделений Правительства РФ были объединены в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Так, к ее компетенции были отнесены вопросы Государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения РФ по надзору за санитарно-эпидемиологическим благополучием населения¹⁸⁷, Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей по соблюдению норм и правил торговли и общественного питания, порядка применения цен, качества и безопасности товаров народного потребления, выявление нарушений правильного функционирования объектов торговли и общественного питания, и недопущение поступления на потребительский рынок недоброкачественных товаров, федеральных антимонопольных органов по государственному контролю за соблюдением законодательства о защите прав потребителей¹⁸⁸.

Во исполнение основных направлений административной реформы согласно ч. 2 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» с учетом объединения указанных функций определен единый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Его полномочия заключаются в следующем: проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, а также обязательных требований к

товарам (работам, услугам); выдача в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); в установленном законодательством Российской Федерации порядке принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям; направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством Российской Федерации порядке; направление в правоохранительные органы по подведомственности материалов для разрешения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей; обращение в суд с заявлениями, в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей.

В настоящее время указанный федеральный орган осуществляет нормативно-правовое регулирование, издавая свои подзаконные акты. Так, например, Приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 2 апреля 2007 г. № 90 «О внесении изменений в приказ Роспотребнадзора от 5 июня 2006 г. № 147 и утверждения форм документов, используемых в процессе лицензирования»¹⁸⁹ определены формы документов для занимающихся отдельными видами предпринимательской деятельности. В соответствии с этими полномочиями формируется и правоприменение уполномоченного органа РФ по защите прав потребителей и его территориальных органов в субъектах РФ по административно-правовому регулированию вопросов безопасности и качества товаров, работ и услуг.

Еще одним федеральным органом, обладающим значительной компетенцией по административно-правовому регулированию безопасности и качества товаров, работ и услуг является Федеральное

агентство по техническому регулированию и метрологии, который осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и Федерального закона от 10 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». На агентство возложен государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, государственный метрологический надзор, государственное управление стандартизацией в России, включая координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, ведомственных технических комитетов по стандартизации, субъектов хозяйственной деятельности.

Необходимо подчеркнуть так же важность технологического контроля при производстве товаров работ и услуг, так как только на этом этапе можно обеспечить надлежащее качество и безопасность их для потребителя. В соответствии с п. 9 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей¹⁹⁰ установлено, что в случае выявления нарушений законодательства в области защиты прав потребителей органы Роспотребнадзора помимо мер, предусмотренных Законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁹¹, Законом РФ «О защите прав потребителей» и КоАП РФ, вправе принимать меры, связанные с реализацией полномочий по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного Союза в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании». Однако, анализ этих актов показывает, что в настоящее время отсутствует согласованность между Законом РФ «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «О техническом регулировании» и другими нормативными актами в вопросе организации и осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, что не позволяет полноценно реализовать как непосредственно контрольные функции, так административно-юрисдикционные полномочия в данной сфере, обеспечить защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охрану окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Для создания высокоэффективной системы государственного контроля необходимы единство принципов и применяемых понятий, включая увязку вновь разрабатываемых актов с положениями Консти-

туции РФ, действующими федеральными законами, единство и согласованность порядка нормирования требований к качеству и безопасности товаров с объектами и методами контроля¹⁹². Анализируя нормы Федерального закона от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании», касающиеся государственного контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов, необходимо отметить, что действующая система государственного контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, работам и услугам характеризуется наличием множества федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль, неоправданным различием их полномочий, дублированием функций¹⁹³.

Однако, например, положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека возлагает на данный контрольно-надзорный орган несвойственные хозяйственные функции, например, размещение заказов и заключение государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд, на поставку вакцин, профилактических прививок и др.¹⁹⁴, что противоречит основным направлениям административной реформы.

Несмотря на государственно-правовой характер защиты прав, многообразных интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей и определение Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и безопасности человека (Роспотребнадзор) в ч. 1 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» как уполномоченного федерального органа исполнительной власти и ст. 23.49 КоАП РФ как органа, осуществляющего функции по контролю, надзору и административной юрисдикции в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка в результате «наличия ряда противоречий и пробелов в правовом регулировании отношений, не позволяющих установить единый механизм осуществления государственного контроля (надзора)» в этой сфере практически произошло дерегулирование и значительное снижение результатов работы органов государственной власти РФ по обеспечению этой защиты, а также продовольственной, экономической, технологической, экологической и других видов национальной безопасности¹⁹⁵.

Таким образом, система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование по обеспечению безопасности населения, безопасности и качества товаров, работ и услуг, которая нуждается в оптимизации, конкретизации и детализации, а так же расширении полномочий ряда органов. Необходимо так же усилить роль территориальных структур федеральных органов исполнительной, которые являются составными звеньями централизованного управления, четко определить компе-

тенцию и повысить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в регулировании данной сферы на законодательном уровне¹⁹⁶.

По нашему мнению, в настоящее время наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения прав потребителей и законодательства в данной сфере, с другой – осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечить оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении правового регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

При этом, на наш взгляд, для повышения эффективности административно-правового регулирования в данной сфере необходимо, с одной стороны, повышение социальной и правовой активности индивидуальных субъектов-потребителей, с другой – создание как системы административных процедур по обеспечению безопасности и качества товаров, работ, услуг, безопасности населения при осуществлении материального и духовного потребления, так и единой оптимальной, стабильной, взаимосвязанной системы органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений по применению норм комплексного законодательства в этой сфере, регулирующего весь комплекс отношений данной сферы, начиная от производства товаров, выполнения работ, оказания услуг до их реализации, а так же обеспечение и защита прав, интересов, безопасности, жизни и здоровья потребителей.

Кроме того, с целью применения комплексного подхода необходимо принятие целевой государственной программы по защите потребителей, охране их прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности, для чего необходимо создание интегрированной системы законодательства, включающей как нормы публичного, в частности, конституционного, административного, муниципального, уголовного, так и частного права, и оптимальной и эффективной системы органов, осуществляющих его правоприменение.

*Пеганова Ю.А.,
начальник отдела организации научной работы
Северо-Западного института (филиала)
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Изъятие переданных федеральных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы правового обеспечения процедуры

Определяющим фактором для эффективности государственного управления какой-либо сферой является оптимальное распределение компетенции при организации исполнительной власти. Апробированным инструментом, способствующим оперативному, компетентному и результативному решению вопросов государственного управления в федеративном государстве, является институт передачи федеральных полномочий органам государственной власти субъектов федерации.

В свою очередь, обеспечение оптимальной реализации субъектами Российской Федерации переданных федеральных полномочий предполагает необходимость существования в системе государственного управления механизма, позволяющего Российской Федерации в лице уполномоченного органа осуществлять своевременный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий.

Целесообразность участия уполномоченного федерального органа исполнительной власти в осуществлении субъектами Российской Федерации переданных полномочий обусловлена не столько необходимостью пресечения и предотвращения нарушений законодательства в соответствующей сфере, сколько возможностью обеспечить рациональное и эффективное осуществление полномочий в каждом конкретном субъекте Российской Федерации.

Обратим особое внимание на одно из важных следствий осуществления контроля за реализацией переданных федеральных полномочий – изъятие этих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

За последнее время правовое обеспечение института изъятия полномочий значительно усовершенствовано законодателем. На основе обобщения существующих норм отраслевых законов об изъятии полномочий создано рамочное правовое регулирование, определяющее единые для всех сфер деятельности принципы изъятия

переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральных полномочий.

Федеральным законом от 5 февраля 2018 года № 12-ФЗ¹⁹⁷ внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ, предусматривающие основания, порядок, срок и последствия изъятия переданных полномочий.

В частности, пунктом 7.2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ устанавливается, что изъятие переданных федеральных полномочий возможно в следующих случаях:

- если осуществление их федеральными органами исполнительной власти на территории соответствующих субъектов Российской Федерации необходимо для реализации мероприятий по обеспечению обороны страны и безопасности государства либо для реализации международных или общенациональных мероприятий и обеспечения взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и (или) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- если такие полномочия не могут осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией;

- если на территории субъекта Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (или их территориальными органами) осуществляются аналогичные по содержанию полномочия и изъятие переданных полномочий позволит обеспечить сокращение расходов федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Кроме этого, изъятие полномочий может быть результатом проведения контрольных мероприятий по проверке отчетности об исполнении субъектом Российской Федерации соответствующих федеральных полномочий.

Инициатива изъятия переданных полномочий принадлежит уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (путем внесения представления (предложения), а также высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (путем направления мотивированного обращения).

Правовой формой изъятия переданных полномочий федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, является указ Президента Российской Федерации, а полномочий федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого

го осуществляет Правительство Российской Федерации, – постановлением Правительства Российской Федерации.

Если передача полномочий предполагала выделение субвенций из федерального бюджета, то при изъятии полномочий неиспользованный остаток средств подлежит обязательному возврату.

Также установлен предельный срок, на который могут быть изъяты переданные полномочия – «необходимый для устранения допущенных нарушений при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий (возобновления возможности их надлежащего осуществления), ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий, решения указанных законом задач, но не более чем на два года»¹⁹⁸.

Согласно федеральному закону от 05.02.2018 № 12-ФЗ отраслевые федеральные законы, предусматривающие передачу полномочий субъектам Российской Федерации, должны быть приведены в соответствие с данным законом до 1 июня 2019 года.

Рассмотрим некоторые особенности и проблемы процедуры изъятия полномочий на примере сферы лесных отношений.

В Лесной кодекс РФ указанные выше изменения внесены Федеральным законом от 4 июня 2018 года № 148-ФЗ¹⁹⁹. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным вносить в Правительство Российской Федерации представление об изъятии полномочий в области лесных отношений, является Рослесхоз. При принятии положительного решения по вопросу изъятия полномочий Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу соответствующий проект федерального закона.

В случае изъятия федеральных полномочий в области лесных отношений у субъекта Российской Федерации их осуществление возлагается на Рослесхоз.

Приведенными нормами ограничивается круг положений об изъятии переданных федеральных полномочий, закрепленных действующим законодательством. И хотя правовое регулирование данной процедуры стало подробнее и приведено к единообразию, имеются спорные положения, а также вопросы, неурегулированные внесенными поправками и требующие разъяснений для обеспечения возможности применения на практике без ущерба для прав субъектов лесных отношений.

В частности, остается открытым вопрос, применимый как к области лесных отношений, так и к иным сферам, обозначенный в научном сообществе еще при принятии нового Лесного кодекса РФ 2006 года, о возможности оспаривания принятого решения об изъятии полномочий. Так, Э.С. Навасардова отмечает «отсутствие ясности в вопросе о праве должностных лиц, исполняющих обязанности по

осуществлению переданных полномочий, оспаривать в суде законность применяемых мер ответственности»²⁰⁰.

Действительно, до настоящего времени нормативно не определена процедура выражения несогласия субъекта Российской Федерации с решением об изъятии переданных ему федеральных полномочий.

Представляется целесообразным закрепить такую возможность в связи с тем, что причиной ненадлежащего выполнения федеральных полномочий может стать отсутствие необходимого финансирования исполнения изымаемых полномочий. Сейчас законодатель не ставит в зависимость неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных полномочий от достаточности их финансирования, а в некоторых случаях даже допускает его отсутствие.

Кроме того, можно говорить о существовании спорного момента при принятии решения об изъятии полномочий по итогам проверки отчета об исполнении соответствующим субъектом Российской Федерации федеральных полномочий. Согласимся с Э.С. Навасардовой, которая считает, что возможность изъятия полномочий в случае ненадлежащего исполнения уполномоченными должностными лицами органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на которых возложены обязанности по реализации переданных полномочий, фактически происходит идентификация органа управления и должностных лиц данного органа²⁰¹.

Обозначенное, по нашему мнению, нуждается в проработке и разъяснении на ведомственном уровне.

Помимо рассмотренного выше, в случае изъятия федеральных полномочий в области лесных отношений не представляется однозначным вывод о последствиях такого изъятия для природопользователей.

В частности, в ситуации, если органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации было принято решение о предоставлении в пользование участка лесного фонда, неясно, сохранится ли это право при изъятии полномочий у субъекта Российской Федерации, и каковы дальнейшие действия пользователя лесного участка.

Также не дается точного ответа, как поступать в случае, если уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации организует проведение аукциона, но до его окончания полномочия по распоряжению лесным фондом у него изымаются.

В обоих случаях требуется разъяснить, будет ли Рослесхоз, исполняя изъятые полномочия, правопреемником в части исполнения

рассмотренных полномочий, и если да, то каким образом должно оформляться правопреемство.

Подобные вопросы могут возникать и в иных сферах государственного управления. В связи с чем, считаем, что в Лесной кодекс РФ и другие отраслевые законы необходимо внести соответствующие положения, раскрывающие подробную характеристику акта об изъятии переданных полномочий: основание изъятия; подробный перечень полномочий; права физических и юридических лиц, связанных договорными отношениями с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; положения о правопреемстве и т.д.

На основе изложенного можно констатировать, что сущностные изменения в области передачи федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации, ставшие результатом длительного комплексного реформирования, позволили унифицировать и усовершенствовать нормативно-правовое регулирование правоотношений по осуществлению контроля за исполнением переданных полномочий. Вместе с тем остаются направления, требующие проработки и дополнительного законодательного урегулирования с точки зрения возможности эффективной практической реализации.

Попова Н.Ф.,
профессор Департамента правового
регулирувания экономической деятельности
Финансового университета при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор

Влияние административных процедур на повышение эффективности государственного управления²⁰²

В законодательстве термин «процедура» широко применяется в законах и подзаконных актах. Например, к эмиссии различных видов ценных бумаг²⁰³, экспертизы лекарственных средств²⁰⁴, идентификации молока и продуктов его переработки²⁰⁵, торгов и порядка заключения договоров²⁰⁶. Дано определение конкретных видов процедур²⁰⁷.

Используется рассматриваемый термин и при регламентации выполнения государственных функций в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти²⁰⁸.

В научных исследованиях отсутствует единый подход к пониманию сущности административной процедуры. Ученые до сих пор не пришли к единому пониманию границ ее применения²⁰⁹. Имеются различные определения административных процедур, а также противоположные взгляды на их сущность и соотношение с административным процессом и административным производством²¹⁰.

Одни исследователи считают сферой реализации административных процедур осуществление внешневластной позитивной деятельности субъектов исполнительной власти²¹¹. Другие полагают, что административные процедуры обслуживают как позитивную внешневластную деятельность субъектов исполнительной власти, так и их деятельность в охранительной сфере²¹². Встречаются суждения о том, что с помощью административных процедур регламентируется внешнеуправленческая и внутриорганизационная деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, как позитивного, так и охранительного характера²¹³.

Имеется также позиция ряда исследователей о том, что «административные процедуры должны регламентировать все основные направления нормотворческой и правоприменительной деятельности административных органов, прямо либо косвенно связанных с ограничением прав и законных интересов граждан и организаций»²¹⁴.

При понимании административного процесса в широком смысле слова (управленческий подход) он включает процедуры, направленные на позитивное применение (процедуры лицензионно-

разрешительные, учетно-регистрационные, правотворческие и т.д.) и юрисдикционные производства (по делам об административных правонарушениях, по жалобам граждан, исполнительное и т.п.), связанные с разрешением споров. Т.е. процедура - это составная часть процесса, а процесс состоит из процедур и производств.

Профессор Синюков В.Ю. справедливо подметил, что «административная процедура представляет собой систему, ориентированную на достижение конкретного правового результата, состоящую из последовательно осуществляемых юридически значимых действий субъектов, наделенных властными полномочиями, внутренне структурированную правовыми отношениями и динамически развивающуюся»²¹⁵.

Органы исполнительной власти осуществляют многогранную административную деятельность, что обуславливает потребность в реализации большого множества процедур.

«Тихомиров Ю.А. правильно определяет административную процедуру как нормативно установленный порядок осуществления полномочным субъектом права определенных действий, совершаемых последовательно, в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг»²¹⁶.

К административным процедурам относится нормотворческая и позитивная правоприменительная деятельность субъектов исполнительной власти. Данная деятельность осуществляется с целью соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан и организаций в сфере государственного управления и выполнения ими возложенных обязанностей.

Различные авторы делят процедуры на виды по различным критериям и основаниям²¹⁷.

Можно также предложить классификацию процедур в зависимости от функций, возложенных на федеральные органы исполнительной власти, на следующие виды: правотворческие; правоприменительные, по оказанию государственных услуг, осуществлению контроля и надзора в установленной сфере деятельности; по управлению государственным имуществом.

Процедуры можно разделять по сферам (областям) государственного управления и по другим основаниям (например, по видам организационно-правовых форм органов исполнительной власти их осуществляющих).

Таким образом, административные процедуры включаются в сферу реализации исполнительной власти с целью обеспечения надлежащего порядка функционирования субъектов публичной власти, обеспечения соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан и организаций, эффективности, открытости и гласности в их

деятельности. Т.е. они очерчивают границы административного усмотрения для чиновников.

В международной практике, в развитых иностранных государствах регламентация административных процедур осуществлена на законодательном уровне²¹⁸. Так, Закон США определяет порядок получения информации гражданами страны о деятельности органов управления, принятия правовых актов управления, рассмотрения дел об административных правонарушениях, разрешительно-лицензионных, пенсионных, налоговых и многих других дел. Таким образом, данный закон трактует административные процедуры в широком смысле слова понимания административного процесса²¹⁹.

В ФРГ аналогичный закон регулирует порядок принятия индивидуальных правовых актов управления.

В конце прошлого века в странах Европейского союза приняты акты, регламентирующие стандарты качества оказания государственных услуг: Citizen's Charter в Великобритании, Carta del servizi в Италии, La Charte des Services Publics во Франции²²⁰. Анализ данных актов также говорит о том, что странах ЕС нет единого понимания правового содержания административной процедуры.

В странах СНГ также действуют подобные законы²²¹. На наш взгляд, наиболее точное содержание термина «административная процедура» дано в Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах»²²².

«В РФ нет единого закона об административной процедуре. Для каждого вида процедуры име(ю)тся отдельный(е) акт(акты). Например, федеральные законы, которые регламентируют порядок обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления²²³, рассмотрения обращений граждан²²⁴, осуществления учетных, регистрационных, лицензионных процедур²²⁵, постановление Правительства РФ о правилах подготовки актов федеральных органов исполнительной власти²²⁶ и др. Детально регламентированы процедуры выполнения государственных функций, в т.ч. предоставления государственных услуг в административных регламентах органов исполнительной власти»²²⁷.

«В ходе административной реформы основными направлениями совершенствования административных процедур в России являются:

1. Стандартизация выполнения государственных функций и повышение качества публичных услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам.
2. Упрощение административных процедур для физических и юридических лиц.

3. Внедрение новых информационных технологий и возможностей получения информации, государственной услуги в электронном виде.

4. Расширение возможностей получения услуг и их оплата в удобных местах (через банкоматы, «Интернет»).

5. Передача выполнения ряда процедур в органы местного самоуправления, автономные учреждения, в негосударственный сектор.

6. Полнота регламентации выполнения административных процедур в административных регламентах органов исполнительной власти исполнения государственной функции (предоставление государственной услуги)²²⁶.

Таким образом, совершенствование порядка реализации рассматриваемых процедур в РФ обеспечивает выполнение субъектами исполнительной власти базовых принципов организации госуправления:

- а) гласности, открытости, законности, демократизма;
- б) соблюдения и защиты прав, законных интересов и обязанностей граждан и организаций;
- в) участия граждан в управлении и учета их мнения;
- г) эффективного взаимодействия с другими госструктурами;
- д) предоставления госуслуг, которые отвечают установленным требованиям;
- е) ответственности органа исполнительной власти, его должностного лица за принимаемые решения и т.п.

Процедурные пределы органов внутреннего государственного финансового контроля, связанные с наказанием должностных лиц за неисполнение ненормативных правовых актов, вынесенных объекту контроля

Важной гарантией эффективности государственного управления является выполнение в установленный срок выданных уполномоченными органами и должностными лицами ненормативных правовых актов об устранении нарушений действующего законодательства Российской Федерации, специальных норм и правил, либо принятию мер по устранению причин и условий совершения правонарушений, выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

Реагирование на выявление нарушения законности, выразившегося в неисполнении представлений (предписаний), либо несвоевременном представлении информации об их исполнении, является не правом, а обязанностью соответствующих должностных лиц, осуществляющих функции государственного контроля и надзора, в установленных сферах деятельности и государственного управления²²⁹.

Контроль осуществляется в конкретной, строго установленной законодателем форме и в рамках определенной административной процедуры, которая имеет свои «процедурные» пределы, установленные законодательством, за рамки которых контрольные органы выходить не вправе. Как отмечает Нерсесянц В.С.: «В любом государстве полномочия его органов и должностных лиц подразумевают соответствующие правомочия и действительны лишь в их рамках»²³⁰.

Административные процедуры выступают базовым условием законности действий контрольно-надзорных органов и призваны обеспечить баланс интересов участников контрольных правоотношений.

Кроме того, органы государственного контроля должны руководствоваться, в том числе, принципами эффективности, логичности, объективности.

Однако на практике часто возникают ситуации, в которых названные принципы не вписываются в установленные законодательством рамки осуществления административных процедур.

На примере органов Федерального казначейства, являющихся органами осуществляющими контроль в финансово-бюджетной сфере, хотелось бы обратить внимание на проблему, связанную с неисполнением представлений (предписаний), направляемых объектам контроля в

рамках контрольных мероприятий, в силу объективных причин, а именно ввиду их обжалования.

Так, в рамках своих полномочий, по результатам рассмотрения акта и иных материалов выездной проверки (ревизии) должностное лицо органа Федерального казначейства в качестве мер реализации может принять решение о направлении предписания и (или) представления объекту контроля²³¹.

Представление содержит информацию о выявленных бюджетных нарушениях и требование об устранении бюджетного нарушения и (или) о принятии мер по устранению причин и условий его совершения.

Предписание направляется объекту контроля в случае невозможности устранения либо неустранения в установленный в представлении срок бюджетного нарушения при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию, а также содержит обязательные требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию в установленный срок²³².

В случае невыполнения в установленный срок законного представления (предписания) органа государственного (муниципального) финансового контроля налагается административный штраф на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет²³³.

Срок исполнения представления (предписания) устанавливается индивидуально, с учетом возможного срока устранения выявленного нарушения, но если срок в представлении (предписании) не установлен, то в течение 30 календарных дней со дня его получения. Следует отметить, что в срок исполнения представления (предписания) не включается возможный срок обжалования. При указании срока исполнения представления (предписания) учитывается возможность устранения объектом контроля нарушений в установленные сроки с учетом положений законодательства и нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих порядок исполнения действий, предписываемых объекту контроля.

В случае если объект контроля считает данные ненормативные акты незаконными и нарушает их права, он может реализовать свое конституционное право на оспаривание законности вынесенного представления (предписания). Право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, установлено статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В таком случае законность указанных ненормативных правовых актов устанавливается судом, а до тех пор их законность остается под вопросом.

Однако сам факт обращения в суд с заявлением о признании ненормативного правового акта незаконным не приостанавливает его действия. Несогласие объекта контроля с представлением (предписанием) и его дальнейшее обжалование может быть квалифицировано как неисполнение представления (предписания), что влечет возбуждение дела об административном правонарушении по части 20 статье 19.5 КоАП²³⁴.

Учитывая это, объект контроля вынужден подавать в суд ходатайство о принятии обеспечительных мер. Арбитражный суд по заявлению лица, участвующего в деле, может принять обеспечительные меры, в случае если непринятие этих мер может затруднить или сделать невозможным исполнение судебного акта, либо в целях предотвращения причинения значительного ущерба заявителю²³⁵.

Пленум Высшего Арбитражного суда указал: «Арбитражные суды не должны принимать обеспечительные меры, если заявитель не обосновал причины обращения с заявлением об обеспечении требований конкретными обстоятельствами, подтверждающими необходимость принятия обеспечительных мер, и не представил доказательства, подтверждающие его доводы»²³⁶.

Мнения у судов по данному вопросу разделяются. В одних случаях, суд удовлетворяет ходатайство о принятии обеспечительных мер, аргументируя, например, это тем, что обеспечительная мера в виде приостановления действия оспариваемого представления (предписания) направлена на сохранение существующего состояния отношений (status quo) между спорящими сторонами²³⁷.

В других случаях, суды отказывают в приостановлении действия ненормативного правового акта до вступления в законную силу решения по делу, в связи с тем, что заявитель не привел доказательств необходимости принятия обеспечительных мер²³⁸.

Суд, как известно, исходит из своих внутренних убеждений, которые основаны, в том числе, на представленных заявителем доказательствах, обоснований, мотивировок.

Так, например, исходя из официальной статистики Федерального казначейства, за 2017-2018 года в рамках рассмотрения жалоб на представления и предписания рассмотрено 26 ходатайств о приостановлении исполнения представления и предписания, из которых только 13 удовлетворены²³⁹.

Вместе с тем, отказ в принятии обеспечительных мер нередко приводит к неисполнению представлений (предписаний), что влечет за собой

административную ответственность, установленную частью 20 статьи 19.5 КоАП.

Как верно указывает Агамагомедова С.А.: «Особая роль в регулировании отношений между личностью и государственной властью принадлежит административно правовым механизмам, которые по своей природе призваны обеспечить оптимальное равновесие интересов всех участников общественных отношений в сфере государственного управления»²⁴⁰. Васильев А.А. в свою очередь отмечает: «В качестве задач современной административно-правовой доктрины ученые видят обоснование главных направлений совершенствования административно-правового регулирования в соответствии с новыми потребностями государственно-правового и экономического развития; установления административных процедур публичного управления, обеспечивающих эффективную защиту прав и свобод физических и юридических лиц; формирования административного законодательства, соответствующего требованиям правового государства»²⁴¹.

В обозначенных случаях, прослеживается явное отсутствие равновесия в административных правоотношениях.

За неисполнение представления (предписания), как было указано выше, должностному лицу объекта контроля грозит штраф, которого он мог бы избежать. Однако он использует все средства для установления законности, вынесенного объекту контроля ненормативного правового акта.

Кроме того, в случае если штраф вовремя не оплатить, а по результатам судебного процесса, ненормативный правовой акт суд признает законным, то последует ответственность за уклонение от исполнения административного наказания, что влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа²⁴².

С другой стороны, если должностное лицо решит оплатить штраф, то в случае отмены представления (предписания) судебным актом, вступившим в законную силу, и, соответственно, в дальнейшем постановления о назначении наказания по части 20 статьи 19.5 КоАП, сумму оплаченного штрафа придется возвращать из бюджета.

На основании изложенного, существующие административные процедуры, которые осуществляют, в том числе, органы Федерального казначейства с целью исполнения вынесенного представления (предписания), а также наказания должностного лица за их неисполнение, являются нелогичными, неэффективными, а также объективно нарушают равновесие сторон административных правоотношений.

Таким образом, вопрос о приостановлении должен решаться не судом, а органом, вынесшим ненормативный правовой акт.

Законодатель, внося изменения в БК РФ Федеральным законом от 26.07.2019 № 199-ФЗ, предусмотрел продление срока исполнения

представления (предписания) по решению органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля²⁴³.

Думается, что в таком случае продление срока исполнения представления или предписания возможно при поступлении соответствующего мотивированного обращения объекта контроля, содержащее уважительные причины по которым исполнение документа в установленный срок не представляется возможным. Однако продление – это инструмент, который пригодится в ситуациях, когда объект контроля согласен с вынесенным документом, но срока для его исполнения оказалось объективно не достаточно. Для продления срока, в связи с обжалованием ненормативного правового акта, органу финансового контроля придется гадать о сроках судебного процесса.

На мой взгляд, следует также предусмотреть возможность приостановления ненормативных правовых актов.

Например, в антимонопольной сфере в случае принятия заявления об обжаловании предписания к производству арбитражного суда исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу²⁴⁴. То есть действие предписания приостанавливается автоматически. Следует признать, что автоматическая мера сразу отсекает ряд бессмысленных действий, как со стороны объекта контроля, так и со стороны контрольного органа.

Как указывает Стариков Ю.Н.: «Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод личности, установления режима законности управленческих действий»²⁴⁵.

Присоединяюсь также к словам Хабриевой Т.Я., которая отмечает, что: «Все государственные органы должны быть нацелены на совершенствование системы правоприменения, обеспечение эффективности реализации законов и иных правовых актов...»²⁴⁶.

Таким образом, меру по приостановлению исполнения ненормативных правовых актов до вступления в законную силу решения суда следует внедрить в административно-процедурную деятельность контрольно-надзорных органов в финансово-бюджетной сфере и предусмотреть ее в бюджетном законодательстве, что позволит уравновесить административные правоотношения, в части процедуры исполнения ненормативных правовых актов, и обеспечить эффективное правоприменение.

Равнюшкин А.В.,
доцент кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

О социально-экономической модели развития государства как базовой основы для регламентации деятельности органов государственного управления и осуществления административных процедур

Практически во всех ежегодных посланиях Президент Российской Федерации В.В. Путин призывает к совершению прорыва в социально-экономическом развитии страны. В обществе остро стоит вопрос о сервисном предназначении государства, в котором реализуется приоритет интересов личности и общества над государственными. Государственные механизмы при этом играют огромную роль.

Объявленная в Конституции как социальное государство Российская Федерация должна следовать этому принципу, определяющему содержание государственной политики. Административное право является отражателем не только сущности государства, его модели, но и его эффективным инструментом построения самого государства. Налицо связь различных элементов: модели развития, идеологии, формы государственного устройства, вида экономики.

По мнению профессора А.А. Клишаса следует, что «содержанием социального государства является реализация социально-экономических прав человека (или «второго поколения» прав человека), прежде всего потому, что «социальностью» (в смысле конституционно-правового принципа) государство обладает *ipso facto* одной из задач своего функционала»²⁴⁷.

Речь идет о позитивных правах, для реализации которых требуется надлежащее государственное администрирование – внутриорганизационное государственное управление, представляющая собой организационную, системную, планирующую, правовосстановительную деятельность, осуществляемую, по мнению профессора А.М. Воронова, должностными лицами государственной администрации, судебными органами (по восстановлению нарушенных неправомерными действиями должностных лиц государственной администрации, прав и свобод граждан), а также законодательной властью, прописывающей «правоустановления, в том числе направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина, которые обязательны к

исполнению всеми без исключения юридическими и физическими лицами, а также органами всей ветвей власти»²⁴⁸.

Чтобы эффективно и результативно реализовывать внешне управленческие функции, следует постоянно совершенствовать внутреннюю организационную систему управления, т.е. осуществлять эффективное администрирование. Еще в 2005 году профессор Ю.Н. Стариков, описывая существующий в стране «синдром бесправия», отмечал, что он «очень часто проявляется в системе публичного управления в виде «произвольного администрирования» («административный произвол»)), не основанное на нормах действующего законодательства и установленных правом административных процедур²⁴⁹. Полагаем, что сегодня требуется не только усовершенствовать (насколько это возможно) внутриорганизационную составляющую государственного управления, но наступательной манере решить имеющиеся проблемы в других сферах государственного управления.

К числу актуальных проблем необходимо отнести проблему устранения патологий системы государственного (муниципального) управления. В науке их принято называть организационными патологиями, которые проявляются «в следующем: избыточная роль бюрократии, имитация реализации стратегических планов или программ, отклоняющееся служебное поведение государственных служащих, невостребованный профессионализм, коррупция, элитизм, слабость гражданского общества и т.д.»²⁵⁰.

В числе факторов, способствующих возникновению различных ошибок в системе государственного управления, в выступлениях и публикациях ученых и государственных деятелей обозначается отсутствие надлежащего контроля и надзора в системе государственного управления. В частности, в целях преодоления административного произвола Ю.Н. Стариков предлагает осуществить детальную регламентацию деятельности контрольно-надзорных органов. Основой такой регламентации должны служить административно-правовые нормы, содержащиеся в едином правовом акте в виде федерального закона «Об административных процедурах». По мнению профессора, «именно административные процедуры и становятся фундаментом для построения юридической системы охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений»²⁵¹.

Соглашаясь с указанным мнением, следует отметить, что в определенной мере отсутствие обозначенной регламентации не

способствует повышению эффективности в системе государственного управления и отчасти выступает сдерживающим фактором развития страны. Но также следует признать, что наличие широких дискреционных полномочий у органов публичной администрации само по себе таит угрозу правам и свободам физических и юридических лиц. При этом следует учесть, что нормами права невозможно охватить все существующие общественные отношения, подвергнуть их полной регламентации, в том числе разностороннюю деятельность органов власти. Так или иначе, по различным причинам (политическим, экономическим, идеологическим факторам) остаются «пробелы в праве». В некоторых случаях их наличие является свидетельством динамичности права. Полагаем, что законодатель при этом действует двояко:

- либо сознательно оставляет решение определенных вопросов открытым (возможно с целью предоставить его решение течению времени),
- либо отдает их решение на усмотрение исполнительных органов власти.

Признавая этот факт, необходимо согласится с мнением В.М. Андриянова о том, что «свободный выбор при осуществлении административного правоприменения на основе усмотрения не может быть абсолютным. Такое усмотрение должно обладать определёнными границами, выражающимися в необходимости, целесообразности, допустимости, полезности, значимости, разумности, нравственности и свободной воли субъекта усмотрения»²⁵².

А.В. Шевцовым и Н.И. Шевцовой отмечается, что «в научной среде принято суждение о том, что административные процедуры предусматривают издание ненормативных индивидуальных актов, направленных на разрешение административных дел бесспорного позитивного характера в рамках реализации государственных функций в области публичного управления»²⁵³. Однако вполне обоснованно к области таковых производств ученые относят и контрольно-надзорную деятельность.

Так, по мнению профессора Л.Л. Попова, управленческий процедурный административный процесс реализуется посредством применения управленческих процедур, к которым профессор относит и процедуры, связанные с осуществлением контроля и надзора²⁵⁴.

Профессор М.А. Лапина считает, что контрольно-надзорная деятельность также «...должна происходить в рамках нормативно установленных административных процедур». Подчеркивая данное суждение, автор отмечает наличие не только негатив-

ной, но и позитивной составляющей государственного контроля (осуществляемого органами власти) для подконтрольных объектов. Позитивная суть государственного контроля (надзора) выражается в том, что последним дается реальная возможность решить имеющиеся проблемы путем «преодоления выявленных отклонений деятельности»²⁵⁵.

Обозначенная проблема находит отражение в несколько иной форме в выступлениях государственных деятелей. Так, на IX Петербургском международном юридическом форуме 15 мая 2019 г. Председатель Правительства России Д.А. Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Право как искусство», где в своем выступлении отметил, что «самые горячие правовые вопросы сегодня возникают на стыке права, технологий, экономики и того же самого искусства». Им было анонсирован большой круг работы по регулированию в сфере административного права, прежде всего, по установлению новых норм, определяющих обязательные требования для проведения мероприятий государственного контроля и надзора с учетом риск-ориентированного подхода, и разработки контрольно-процессуального кодекса, который «будет определять круг лиц, которые занимаются надзором, а также перечень и порядок мероприятий, процедуры профилактики и ряд других необходимых позиций»²⁵⁶.

Действительно, модернизация системы государственного управления, осуществляется по различным направлениям, в том числе посредством совершенствования государственной контрольной и надзорной деятельности.

Предлагаемые Правительством России по кодификации норм некоторых отраслей законодательства, на наш взгляд, в некоторой степени сможет способствовать совершенствованию системы государственного управления, но не в достаточной. Думается, что для прорыва во всех сферах государственной и общественной жизни необходимо осуществить ряд глубоких кардинальных изменений в системе государственного управления в целом. Для этого необходимо обратить внимание на базовые основы построения государства, модели его построения.

Базисной основой для построения административного и других отраслей права является социальная модель развития государства и общества. Действовавшая на протяжении многих десятилетий советская модель предопределила стабильность административного права, его системы и структуры. Однако следует согласиться, что многие элементы этой модели содержали в себе разрушающие свойства, и при определенных внешних и

внутренних условий, при допущении ошибок и просчетов, а чаще вредоносных действий, послужили основой ее развала.

На протяжении почти трех десятилетий после распада СССР в Российской Федерации господствует прозападная либеральная модель, в основе которой лежит политика крупного международного финансового капитала, не способствовавшая развитию национальной экономики России. Так называемый «вывоз капитала за рубеж», низкий уровень доверия банкам, несовершенная налоговая система, низкий уровень правового регулирования, высокий риск обесценивания активов в совокупности не позволяют построить эффективно-развивающуюся экономику российского государства, и вместе с этим систему эффективного государственного управления, инструментом которого должно служить обновленное административное право.

Последние события на международной арене и на внутрироссийской политико-экономической сцене позволяют сделать вывод о необходимости формирования новой модели развития. Для определенной части российского и зарубежного общества стало очевидным, что так называемая либеральная идея исчерпала себя, о чем ответственно заявил Президент России В.В. Путин в интервью британской газете *The Financial Times*²⁵⁷.

Полагаем, что наступило время отказаться от всеильного господства либеральной идеологии, воплощение которой привела к выраженным негативным последствиям. Думается, что для успешного построения системы государственного управления и развития институтов административного права необходимо наличие крепкой социально-экономической опоры, модели развития, без которой трудно проектировать направления нормотворческой деятельности. Господствующая либеральная модель по своей сущности не способна служить таковой опорой.

Новая политико-экономическая модель должна ориентироваться на развитие преимущественно внутреннего рынка, отражать интересы большинства граждан государства, способствовать экономическому росту, прежде всего, сектора реальной экономики, и росту благосостояния граждан как потребителя отечественной продукции. Всецело это должно повлечь синергетический эффект, вызванный совместными действиями в социально-экономической сфере. Административное право должно оказать содействие в построении крепкой экономико-социальной модели государства.

Сабаева С.В.,
*доцент кафедры административного права и процесса
Московского университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук*

Государственная защита прав и свобод человека как основа концепции совершенствования законодательства об административных процедурах в государственном управлении Российской Федерации

Актуальность совершенствования законодательства об административных процедурах в Российской Федерации обсуждается в научном сообществе на протяжении нескольких десятков лет, с 2001 года предлагая различные тексты законопроектов²⁵⁸, в том числе их альтернативные наименования и подходы²⁵⁹. В связи с этим предлагается несколько тезисов, направленных на совершенствование федерального законодательства в указанной сфере.

1. В настоящее время термины «административные производства», «административный акт» в тексте федеральных законов не используются. Лишь понятие «административная процедура» употребляется в федеральном законодательстве, причем в названии федеральных законов административные процедуры используются применительно к урегулированию споров и предоставлению государственных услуг²⁶⁰. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 15.04.2019) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" закрепил, что сроки и последовательность административных процедур при осуществлении видов федерального и регионального государственного контроля (надзора) устанавливаются административным регламентом осуществления соответствующих видов федерального государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности. Статья 12 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" предусматривает в качестве самостоятельного раздела структуры административного регламента предоставления государственных и муниципальных услуг – состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах. Однако корреспондирующие нормы имеются в тексте федеральных законов лишь для отдельных

административных процедур: для получения информации, содержащейся в информационных ресурсах таможенных органов²⁶¹, при осуществлении аккредитации в национальной системе аккредитации²⁶². Статья 15.1 Закона РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 11.12.2018) "О занятости населения в Российской Федерации" применяет термин «административных процедур (действий)» не только применительно к предоставлению государственных услуг, но и исполнению государственных функций в области содействия занятости населения, в том числе к особенностям выполнения административных процедур (действий) в электронной форме.

Обращает внимание более широкое употребление этого термина в статье 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации": по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, *совершенствованию административных процедур*. На основании изложенного очевидно, что законодатель использует это понятие не для внутренней организации государственных органов или субъектов публичной администрации, а применительно к взаимодействию государственных органов с гражданами и их объединениями. В связи с этим *требуется не только упорядоченность использования этого термина в текстах (названиях) федеральных законов, но и выработка непротиворечивой теоретической концепции*²⁶³, которая послужит основой предложений по внесению изменений в действующие федеральные законы, а также принятые на их основе нормативные правовые акты с целью установления соотношения, например, таких понятий, как «административное производство», «административные процедуры», «административные барьеры», «административный регламент», «государственная услуга», «государственная функция», «административное дело», «административный спор», «административное решение», «административный акт».

2. Основу концепции комплексного внедрения в законодательство Российской Федерации института административных процедур должны составлять конституционные положения о статусе личности²⁶⁴, принадлежащих ему по Конституции Российской Федерации прав и свобод (в статьях 20-44 закреплены так называемые материальные права, а в статьях 45-64 – процессуальные права, обеспечивающие возможности их осуществления и защиты). На основе конституционно-правового статуса личности важна *выработка административно-*

правового статуса гражданина во взаимодействии со всеми органами публичного управления: законодательными, исполнительными, судебными и иными государственными органами (отражающего права, обязанности, гарантии гражданина как субъекта административных процедур, принципы²⁶⁵ их взаимодействия). В известной степени этот статус имеет универсальный характер, так как опирается на общепризнанные принципы и нормы международного права о правах человека, а следовательно, в условиях глобализации и цифровых технологий может привести к унификации государственного управления, стиранию государственных границ и цивилизационных особенностей в сфере взаимоотношений власти и общества.

Результаты доктринальной разработки административно-правового статуса гражданина целесообразно закрепить в нормативном правовом акте программно-стратегической направленности – *Стратегии государственной политики Российской Федерации по обеспечению и эффективной защите прав и свобод человека и гражданина на период до 2030 года, утвержденной Президентом Российской Федерации* – гарантом прав и свобод человека и гражданина (статья 80 Конституции РФ). Ее целями могут быть достойное качество жизни населения в соответствии с принципами социальной справедливости; высокий уровень индекса человеческого развития; наличие условий, обеспечивающих гражданам и их объединениям возможность реализации своих прав; системность и эффективность государственных механизмов реализации и защиты конституционных прав и свобод человека, укрепляющих доверие к государственной власти. Она, с одной стороны, должна закрепить особенности цивилизационного развития России, нравственное измерение прав человека («материальной» группы прав и свобод человека)²⁶⁶. С другой стороны, отразить особенности деятельности государственных органов по их обеспечению и защите – «процессуальный» аспект надлежащего порядка осуществления управленческих действий. В ней должны быть сформулированы критерии соблюдения баланса частного интереса конкретного гражданина и публичных интересов общества и государства, соответствующие стратегическим положениям о национальной безопасности.

В связи с этим основными разделами предлагаемой Стратегии могут быть следующие: 1) административные процедуры как средство обеспечения реализации прав граждан; 2) государственная (несудебная) защита, осуществляемая в административном порядке, раскрывающая реализацию таких форм законности, как административное обжалование, контроль и надзор; 3) судебная защита в административном, гражданском, уголовном, конституционном судопроизводствах, производстве по делам об административных правонарушения-

ях; 4) повышение правовой информированности и просвещения граждан, гарантий получения квалифицированной юридической помощи, бесплатной юридической помощи; 5) правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека и иных специализированных институтов государственной защиты, субъектов общественного контроля, правозащитных организаций и других институтов гражданского общества. На протяжении последних лет появлялись различные инициативы о принятии отдельных стратегических документов в названных сферах²⁶⁷, но в отсутствие системной связи между собой и ключевой идеи, обосновывающей необходимость ее принятия, они до настоящего времени всерьез даже не обсуждаются.

3. Ключевым, отправным моментом реализации прав и свобод гражданами является их гарантированность со стороны государства. Об обеспеченности и эффективной реализации прав человека можно утверждать, когда этим правам *корреспондируют обязанности органов государственной власти и их должностных лиц, закрепленные в полномочиях, прежде всего, органов исполнительной власти и административных процедурах* их осуществления. Среди них выделяются: 1) административные процедуры, осуществляемые публичными органами позитивного бесконфликтного характера по реализации гражданами своих прав и возникающие по заявлениям граждан или объединений (преимущественно при оказании государственных услуг²⁶⁸), заключении административных договоров; 2) административные процедуры, закрепляющие обязанности государственных органов по защите публичных и частных интересов (при осуществлении государственных функций); 3) иные обязательные процедуры участия граждан и их объединений в принятии административных актов (например, публичные слушания, конкурсы).

Упоминание об административных процедурах содержится в отдельных постановлениях Правительства РФ²⁶⁹. В Методических рекомендациях по формированию технологических схем предоставления государственных и муниципальных услуг", утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 N 142, административные процедуры рассматриваются в рамках «подуслуги»²⁷⁰. На их основе принято более 1100 приказов органов исполнительной власти об утверждении административных регламентов предоставления ими государственных услуг или исполнения государственных функций. Среди них около 100 регулируют осуществление лицензирования, более 100 – выдачу разрешений, более 10 – регистрации различных видов²⁷¹. Однако *рамочный закон, в котором были бы определены единые гарантии и принципы осуществления административных процедур, особенности их осуществления по инициативе граждан или орга-*

нов публичной власти, направленный на формализацию действий должностных лиц и устранения условий и предпосылок коррупционных действий, отсутствует. Возможно, эти проблемы были бы решены значительно раньше, если в статье 13 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" среди его общих полномочий было, например, такое, как установление порядка осуществления административных процедур эффективного (надлежащего) государственного управления административными органами и их должностными лицами.

4. Юридическим механизмом *возникновения административных процедур, осуществляемых по инициативе физических и юридических лиц, не наделенных властными полномочиями, является юридический факт подачи обращения*. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" содержит лишь общие понятия заявлений, жалоб и предложений, а также отсылку на иное рассмотрение обращений в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами²⁷². При этом недостаточно определенно разграничена сфера общих принципов и специальных требований, особенностей и оснований рассмотрения отдельных обращений. Требуют большей определенности и внимания законодателя порядок рассмотрения государственных и муниципальных органами коллективных обращений, электронная форма рассмотрения обращений, в том числе особенности правового регулирования специального программного обеспечения, информационных систем, используемых при рассмотрении обращений в различных субъектах Российской Федерации. Целесообразно в законодательство о рассмотрении обращений ввести иные их виды (например, запросы о предоставлении информации, в том числе содержащейся в банках данных и различных информационных системах, сообщения о нарушениях законодательства), особенности рассмотрения предложений по совершенствованию законодательства и иных нормативных правовых актов (содержащие конкретные тексты проектов или предложения общего характера, касающиеся неопределенного круга лиц, а также предложения о заключении административно-правовых договоров) и, соответственно, особенности процедуры их рассмотрения, приема устных обращений, взаимодействия государственных органов и др. Таким образом, действующее федеральное законодательство о рассмотрении обращений нельзя назвать системным, гарантирующим конституционное право на эффективное рассмотрение всех видов обращений граждан и их объединений. Имеющиеся инициативы по его совершенствованию также не затрагивают институт административных процедур²⁷³. В связи с этим представляется актуальным при-

нятие *новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях и процедурах рассмотрения обращений в Российской Федерации»*. В нем нашли бы отражение административные процедуры, инициируемые гражданами в своих обращениях по реализации и осуществлению принадлежащих им прав, направляемых в органы исполнительной власти (составная часть административно-правового статуса гражданина). Федеральный закон может разграничить особенности осуществления административных процедур и дополнительные гарантии: 1) предусмотренные в законодательстве субъектов Российской Федерации; 2) применительно к рассмотрению обращений органами законодательной власти, Администрации Президента Российской Федерации, прокуратуры, уполномоченных по правам человека и иным государственным органам, наделенным и не наделенным властными полномочиями; 3) осуществления лицензионных, разрешительных, регистрационных, уведомительных процедур, процедур технико-правового регулирования и иных административных процедур, являющихся государственными услугами (специальные виды заявлений, направленные с целью принятия бесспорного административного акта); 4) применительно к процедурам административного обжалования (в том числе на административный акт).

5. Другим способом закрепления *административных процедур, осуществляемых по инициативе субъектов, наделенных властными полномочиями, могут быть процедуры раскрытия информации* о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Представляется актуальным необходимость закрепления *общей нормы об основных гарантиях соблюдения прав граждан при принятии административного акта по инициативе органа исполнительной власти, его должностного лица в отношении гражданина или их объединений* (например, при осуществлении государственных функций контроля, сочетающего административные процедуры и юрисдикционные производства). Это могут быть, во-первых, акты, носящие характер уведомления, извещения, напоминания, чтобы гражданин реализовал право на подачу обращения и инициировал административную процедуру по его рассмотрению, направив одно из заявлений, ходатайств об ознакомлении с материалами административного дела; во-вторых, акты, носящие характер информирования о применении к нему индивидуальных мер профилактического воздействия²⁷⁴, административного принуждения, различных предупреждений, предписаний, проведения проверок, доведения информации о соблюдении обязательных требований или иных контрольных процедур и обязанностей, выраженных в форме условий, ограничений, запретов, устанавливающих необходимость определенного поведения гражданина, организации или необходимость воздер-

жаться от такого поведения; в-третьих, извещение о возбуждении административной процедуры по инициативе административного органа или должностного лица. На основании изложенного, предлагается *расширить сферу действия Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"* и внести изменения в статью 2, чтобы он распространялся не только в отношении неопределенного круга лиц, но и информирования об индивидуальных правах граждан (за счет возбуждения административных процедур по инициативе административного органа и должностного лица). Кроме того, потребуются изменения в статьи 6 и 7, уточняющие способы и формы информирования о необходимости соблюдения законодательства, выдаче обязательных предписаний, предупреждений и других административно-правовых форм (ознакомившись с которыми граждане вправе инициировать самостоятельное обращение и, соответственно, административную процедуру). Представляется целесообразным дополнить названный Федеральный закон самостоятельными главами 3.1 «Предоставление информации о возбуждении административной процедуры по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц»; 3.2. «Доведение информации о принятии административного акта, его административном обжаловании и исполнении». Следует отметить, что данные процедуры не будут относиться к порядку привлечения граждан и их объединений к какому-либо виду ответственности, поскольку это представляет собой отдельное нормативное правовое регулирование и особые процедуры, носящие правоохранительный характер.

Таким образом, предлагается рассмотреть поэтапный вариант изменения законодательства об административных процедурах: первым шагом предлагается вместо единого рамочного федерального закона, посвященного общим вопросам регулирования административных процедур, подготовить комплект законопроектов (по аналогии с обширными изменениями законодательства «О монетизации льгот»), вносящих изменения в действующие федеральные законы: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в которых будут закреплены основные гарантии и процедуры рассмотрения обращений, а также предоставления информации о возбужденной административной процедуре по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, понятия и виды ответов на обращения (виды адми-

нистративных актов), которые могут быть приняты по результатам рассмотрения индивидуальных административных дел, особенности порядка обжалования и т.д. Кроме того, на основе предложенных изменений в названные и иные федеральные законы, предусматривающие особенности отдельных административных процедур, обусловленные особенностями объекта, Правительством Российской Федерации могут быть разработаны типовые административные регламенты рассмотрения различных видов обращений и раскрытия информации о деятельности государственных органов, соответствующих видам административных процедур: 1) участие в разработке и принятии нормативных и иных правовых актов; 2) предоставление государственных услуг заявителю: уведомительного или разрешительного характера, добровольные или обязательные; 3) исполнения государственных функций контроля, надзора, рассмотрения административных жалоб: принятие административных актов в силу закона или в рамках дискреционных полномочий.

Вторым (или альтернативным) шагом может быть предложена разработка концепции Кодекса административных процедур Российской Федерации, который позволит в Общей части закрепить основные понятия, принципы административных процедур, субъектов и иных участников, основные стадии, сроки; главы Особенной части могут быть посвящены отдельным видам производств и процедур, особенностям административных актов. В связи с тем, что в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав человека находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, возможно принятие Кодексов административных процедур в субъектах Российской Федерации.

Эти меры в совокупности (в том числе разработка Стратегии государственной политики Российской Федерации по обеспечению и эффективной защите прав и свобод человека и гражданина на период до 2030 года) позволит повысить эффективность государственного управления за счет обеспечения таких конституционных прав граждан, как право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, право на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право на государственную защиту своих прав, свобод и законных интересов. Они будут продолжать не только реформу контрольно-надзорной деятельности, но и составят ядро административной реформы в целом.

Смирнова Е.Н.,
*преподаватель кафедры административного и финансового
права юридического факультета ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н. И. Лобачевского»*

Административные процедуры в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности

Понятие процедуры сформировано учеными, занимающимися проблемами теории государства и права, и в общепринятом понимании «юридическая процедура – это особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений»²⁷⁵.

Административная процедура, являясь видом юридической процедуры, обладает рядом особенностей, и как определяет Н.И.Побежимова: «административная процедура – это вид юридической процедуры, которая представляет собой установленный нормами права порядок деятельности субъекта»²⁷⁶.

Вопросу административных процедур посвящено довольно большое количество трудов ученых административистов, периодически проводятся конференции различного уровня, включая международные, но несмотря на это вопрос административных процедур по-прежнему имеет много неразрешенных в науке вопросов. Вопрос административных процедур в контрольно-надзорной деятельности освещался в трудах ученых административистов, тем не менее, вопросу административных процедур в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности учеными не рассматривался.

Контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти должна осуществляться в соответствии с конкретными, четко регламентированными процессуальными нормами административного права – административными процедурами. Нельзя не согласиться с мнением С.Д.Хазанова о том, что особое место в механизме административно-правового регулирования занимают контрольно-надзорные административные процедуры, сопряженные с необходимостью обеспечения общественной безопасности. Они предназначены для защиты прав и свобод «невластных» субъектов в ходе проведения многочисленными контролирующими органами мероприятий по проверке соблюдения гражданами и организациями установленных правил жизнедеятельности, хозяйственной деятельности. В рамках этих процедур издаются индиви-

дуальные акты, совершаются действия, направленные на выявление возможных правонарушений, их фиксацию, применяются меры предупредительного и пресекающего характера²⁷⁷. Как правило административная деятельность по реализации контрольно-надзорных функций регламентирована актами подзаконного уровня.

Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти установлено, что функции по контролю и надзору осуществляются федеральными органами исполнительной власти в случаях, устанавливаемых актами Президента Российской Федерации и Правительства²⁷⁸.

Объекты контроля и надзора, требования к осуществлению контроля и надзора, в том числе особенности осуществления контроля и надзора в отдельных сферах государственного управления, устанавливаются федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства²⁷⁹.

В настоящее время такая деятельность регулируется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»²⁸⁰. Административный регламент предполагает наличие раздела об административных процедурах, включая особенности выполнения административных процедур в электронной форме.

Введение административных процедур в регламентацию деятельности органов исполнительной власти направлено на ограничение административного усмотрения, снижение коррупционных рисков, внедрение легальных критериев оценки действий должностных лиц административных органов, граждан и организаций.

Переходя непосредственно к вопросу административных процедур в профилактике нарушений обязательных требований хотелось бы отметить несколько важных моментов. На сегодняшний день порядок осуществления профилактических мероприятий не имеет детальной регламентации, что оставляет возможность должностным лицам органов исполнительной власти осуществлять профилактические мероприятия по своему усмотрению.

Так к примеру, до сих пор нет детальной регламентации по осуществлению такого процессуального действия в рамках профилактики нарушений обязательных требований как вынесение предостережения. С одной стороны, процедура составления и направления предостережения регламентирована Постановлением Правительства от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными

правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»²⁸¹, в указанном Постановлении предусмотрено, что для устранения нарушений либо угрозы их совершения орган государственного контроля (надзора) в предостережении устанавливает, какие конкретно действия необходимо предпринять для устранения нарушений либо их недопущения, на это отводится 60 дней, в течение которых юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляют контрольно-надзорные органы о предпринятых мерах либо направляют возражение, в котором обосновывают свое несогласие с предостережением. При этом какие-либо меры ответственности за неисполнение указанного акта применения права законом не предусмотрены. Однако неисполнение предостережения является основанием для назначения внеплановой проверки. В указанном Постановлении в п. 14 отмечено, что органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля могут использовать полученные от подконтрольных субъектов уведомления для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, тем не менее сам порядок дальнейшего использования полученных сведений не регламентирован.

Также в профилактической деятельности практически не урегулированным остается вопрос, связанный с организацией мер профилактики нарушений обязательных, организованных с помощью информационных технологий. Так, видится вполне логичным создание единого портала в сети Интернет, с помощью которого подконтрольные субъекты могли взаимодействовать с контролерами, с помощью данного портала федеральные органы исполнительной власти могли бы оказывать государственные услуги в указанном направлении. Взаимодействие по средствам сети интернет решало бы сразу ряд вопросов, во-первых, обеспечивало оперативное решение возникающих вопросов у подконтрольных субъектов. Во-вторых, взаимодействие с помощью цифровых технологий сокращает возможность коррупционных проявлений или должностного усмотрения. В-третьих, использование единого портала оказывало благоприятное воздействие на снижение давления на бизнес. Однако, для реализации указанных мероприятий, помимо решения вопросов технического сопровождения, как уже указано необходимо разработка административных процедур.

Процедурная деятельность, в отличие от административных производств отличается своей позитивной направленностью государственного управления. Профилактика нарушений обязательных тре-

бований, является бесспорным позитивным составляющих контрольно-надзорной деятельности, но к сожалению, в указанном направлении существует ряд существенных проблем. Профилактические мероприятия зачастую носят формальный характер, для этого есть ряд причин и условий, но одним из них выступает практически полное отсутствие административных процедур, регулирующих порядок деятельности контрольно-надзорных органов в указанной сфере.

В завершении статьи хотелось бы отметить, что несмотря на огромное многообразие административных процедур, регулирующие реализацию различных, не связанных между собой функций по осуществлению субъективных прав и исполнению юридических обязанностей органами публичной власти, их должностными лицами, являющихся участниками правовых отношений необходимость принятия единого федерального закона «Об административных процедурах», который бы закреплял общие положения, принципы взаимодействия взаимоотношений между государственными органами и гражданами. Принятие данного закона сможет обеспечить соблюдение прав и законных интересов более «слабозащищенного субъекта» государственного управления - гражданина от бюрократизма и усмотрения должностных лиц при оказании государственных услуг и выполнении функций, возложенных на них законом.

Спиридонов П.Е.,
доцент кафедры
теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук, доцент

Отдельные вопросы доказывания в административно-процедурных производствах

Как известно, обычно деятельность по установлению юридических фактов регулируется процессуальным правом. При этом выносимые юридические решения в этом случае имеют юридическое значение для применения норм материального права. Более того, при установлении юридических фактов соответствующим должностным лицом последний берет за основу материальное право, поскольку стороны доказывают наличие или отсутствие обстоятельств административного дела, а потому и юридическую их сторону, которая регулируется материальным правом. Административно-процессуальное право в таком случае является определенным порядком, процедурой установления истины по делу²⁸² и имеет гносеологический характер.

В то же время следует учитывать, что административный процесс имеет достаточно противоречивый характер, который обусловлен разными видами административных производств, входящих в его систему, особенно это касается административно-процедурных производств.

Попробуем проанализировать как связаны между собой такие два понятия, как «доказывание» и «административные процедуры». По всей видимости для того, чтобы ответить на вопрос о наличии или отсутствии связи между этими понятиями, необходимо обосновать, административные процедуры носят познавательный характер.

На наш взгляд, доказывание в административно-процедурных производствах направлено на установление явлений объективной действительности, которые связаны с правоотношениями, возникающими в связи с предоставлением государственных услуг или при осуществлении государственного контроля (надзора). Например, орган исполнительной власти, прежде чем принять соответствующее юридически значимое решение по административному делу, должен изучить имеющиеся материалы, а в некоторых случаях и последствия, которые могут наступить после принятия такого решения.

На основе сведений, которые получает должностное лицо в процессе осуществления государственного контроля (надзора) принимаются административно-процессуальные решения (например, о допуске к государственной тайне, решение по жалобе гражданина), которые

несут в себе не только ограничения, в последующим, прав и свобод человека и гражданина, но и могут иметь определяющее значение для граждан, государственных и негосударственных организаций.

Доказывание в административно-процедурных производствах направлено на постижение обстоятельств дела и соотнесение их с реальным состоянием дел. В таком случае оценка осуществляется на их истинность или наоборот ложность. Устанавливая истину, должностное лицо правоприменительного органа как раз и затрагивает гносеологический аспект административно-процедурной деятельности. При этом следует понимать, что соответствующее должностное лицо не устанавливает сразу истинное знание, а он к нему идет постепенно от незнания к знанию. Строго говоря, и в науке, и в практике не существует окончательных знаний, так как знание постоянно развивается и дополняется, открывая все новые и новые стороны различных явлений.

Обратимся к правовому регулированию административно-процедурных производств. В первую очередь, конечно, к Постановлению Правительства РФ от 16.05.2011 г. «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Исходя из положений п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и п. 15 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, основными признаками административной процедуры являются:

- 1) последовательность административных действий, имеющих логически обособленный характер;
- 2) такая последовательность имеет некий конечный результат;
- 3) в зависимости от вида, осуществляется либо при осуществлении государственного контроля (надзора), либо при предоставлении государственных услуг²⁸³.

Напомним, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 г. «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» административная процедура официально имеет два значения:

- 1) согласно п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), административной процедурой является логически обособленная последовательность административных действий при осуществлении государственного контроля (надзора), имеющих конечный результат и

выделяемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора);

2) в соответствии с п. 15 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг под ней понимается логически обособленная последовательность административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющая конечный результат и выделяемая в рамках предоставления государственной услуги.

Исходя из вышесказанного, можно сделать логичный вывод о том, что административные процедуры связаны с деятельностью и соответствующим конечным результатом этой деятельности. В обоих случаях результатом административных действий будет принятие административно-процессуального решения. Такое решение должно быть обосновано и подтверждено соответствующими сведениями о конкретных фактах. Обычно такими сведениями являются средства доказывания.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в процессе проведения проверки при осуществлении государственного контроля могут собираться следующие средства доказывания: протоколы отбора образцов продукции, проб исследования объектов окружающей среды, заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, предписания об устранении выявленных нарушений и иные документы. Одним из важных административно-процессуальных документов, составляемых при осуществлении административных процедур в рамках государственного контроля – акт проверки, требования к которому также устанавливаются ст. 16 вышесказанного федерального закона. Важное доказательственное значение имеет такое административно-процессуальное действие, как контрольная закупка. На доказательственное значение результатов таких проверок указывает ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которым такие результаты не могут являться доказательствами в случае грубых нарушений установленных требований к организации и проведению проверок.

Определяя место доказывания при осуществлении административных процедур по предоставлению государственных услуг, необходимо обратиться к понятию «государственная услуга». В частности, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об организации предо-

ставления государственных и муниципальных услуг» государственной услугой является деятельность по реализации функций органов, предоставляющих государственные услуги, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Таким образом, можно выделить следующие основные термины, составляющие понятие «государственная услуга»: 1) деятельность; 2) функции; 3) запросы заявителей; 4) пределы полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Следует отметить, что субъектами доказывания при предоставлении государственных услуги являются не только государственные органы и граждане или юридические лица, обратившиеся за получением государственной услуги, но и multifunctional центры и другие организации, которым делегированы соответствующие полномочия по предоставлению государственных услуг.

При этом деятельность по установлению фактов, дающих основание для получения соответствующей государственной услуги, осуществляется посредством требования от заявителя: а) представления документов и информации; б) осуществление действий, связанных с обращением в иные государственные органы, и другие. В качестве примера можно привести государственную услугу по регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств. Так, Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств определяет исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственных услуг. Представление документов следует рассматривать как действия, направленные на предоставление сведений о фактах, необходимых для получения государственной услуги.

Стандзоль Л.В.

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

К вопросу о совершенствовании административных процедур лицензирования

Для повышения эффективности государственного регулирования и обеспечения постоянного государственного контроля за осуществлением лицензируемых видов деятельности в Российской Федерации предусмотрена двухуровневая система законодательства о лицензировании, которая охватывает федеральный уровень и уровень субъектов РФ²⁸⁴.

На федеральном уровне базовым законом является Федеральный закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁸⁵.

Также применяются процессуальные положения, установленные федеральным законом от 22 ноября 1995 года N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции"²⁸⁶; федеральным законом от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²⁸⁷ и другими, ввиду того что федеральный закон № 99-ФЗ не распространяется на отношения по лицензированию некоторых видов деятельности.

Уточняющие процессуальные правила содержатся в постановлениях Правительства РФ по отдельным видам деятельности: от 03 октября 2018 года N 1184, «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по производству биомедицинских клеточных продуктов»²⁸⁸; от 27 февраля 2019 года N 195 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по перевозкам лиц автобусами»²⁸⁹ и проч.

Также действуют многочисленные приказы, например, приказ Росгвардии от 24.04.2018 N 148 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому или физическому лицу лицензий на коллекционирование и (или) экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию"²⁹⁰; приказ Росгвардии от 27.02.2019 N 63 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юриди-

ческому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов»²⁹¹, приказ Росгвардии от 28.06.2019 N 229 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию частной охранной деятельности"²⁹² и многие другие.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что лицензирование как процедура осуществляется различными нормативно-правовыми актами федерального уровня, которые в совокупности обуславливают наличие общего и специального законодательства²⁹³.

На наш взгляд, принятие Федерального закона № 99-ФЗ является первым этапом в унификации федерального законодательства, регулирующего выдачу лицензий и разрешений. Следует отметить, что данный нормативно-правовой акт существенно сократил количество законодательных актов субъектов Российской Федерации в сфере лицензирования.

В соответствии с федеральным законом № 99-ФЗ действующие правила лицензионно-разрешительной деятельности охватывают примерно шестьдесят видов.

В отношении некоторых видов деятельности (оказание услуг связи, образовательная, частная детективная (сыскная), частная охранная деятельности) действует другое правило - учитываются особенности процедур лицензирования, которые содержатся в специальном законодательстве.

В некоторых сферах деятельности, таких как производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, деятельность на рынке ценных бумаг, использование атомной энергии и др. лицензирование осуществляется в соответствии со специальными отраслевыми федеральными законами. Это позволяет учесть специфику объекта лицензирования.

В последние годы число лицензируемых видов деятельности увеличивается. В результате российское законодательство дополнилось тремя новыми видами деятельности.

Так с 2018 года лицензируется деятельность по производству биомедицинских клеточных продуктов согласно федеральному закону от 3 августа 2018 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обращения биомедицинских клеточных продуктов»²⁹⁴.

Также теперь лицензируется деятельность по содержанию и использованию животных в зоотеатрах, зоосадах, зоопарках, цирках, океанариумах, дельфинариях на основании федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с живот-

ными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁹⁵.

Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами»²⁹⁶ с 1 марта 2019 г. лицензируется деятельность по перевозкам лиц автобусами.

Вместе с тем до сих пор существуют проблемы правового регулирования.

Хотелось бы выделить наличие административных барьеров, препятствующих получению лицензионно-разрешительных документов. Некоторые виды деятельности требуют сбора значительных документов и выполнения строжайших лицензионных требований и условий, что существенно затрудняет вход на товарный рынок юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (например, в сфере производства лекарственных средств, атомной энергии и т.д.).

Еще одной неурегулированной проблемой является отсутствие законодательно установленной процедуры прекращения лицензирования по инициативе соискателя лицензии. В правоприменительной деятельности лицензирующих органов имеются ситуации, когда после подачи заявления, соискатель лицензии хотел отозвать свое заявление на середине срока лицензирования. Но он этого сделать в соответствии с действующим законодательством не может. В связи с этим, предлагаем предусмотреть в отдельной статье федерального закона № 99-ФЗ возможность прекращения уже начатой процедуры лицензирования по заявлению заявителя. Считаем уместным определить правовые пределы отзыва заявления.

Все это и многое другое вызывает необходимость оптимизации лицензионно-разрешительной деятельности на законодательном уровне.

В целом следует отметить, что данная область общественных процессуальных отношений на протяжении последнего времени подвергалась значительным изменениям, направленным на усовершенствование процесса лицензирования в Российской Федерации. В связи с этим можно выделить следующие тенденции в развитии законодательства о лицензировании. Прежде всего происходит оптимизация лицензируемых видов деятельности. С одной стороны, отменяется лицензирование некоторых видов деятельности (турагентской, туроператорской и пр.), что обуславливается переходом на другие формы государственного управления. С другой стороны, появление некоторых новых общественных отношений, наоборот требует введения процедур лицензирования (обращение биомедицинских клеточных продуктов и др.).

Также происходит унификация законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, но с одновременным увеличением количества подзаконных нормативно-правовых актов, например, постановлений Правительства РФ и приказов различных органов исполнительной власти становится все больше и больше.

В рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика» совершенствуются процедуры лицензирования. В качестве примера хотелось бы привести электронную форму осуществления процедур лицензирования, переоформление лицензии без дополнительного предоставления документов, только на основании заявления и прочее.

Меняются процедуры лицензирования со стороны органов исполнительной власти, уполномоченных их применять. Значительно усовершенствовался порядок выдачи лицензии через сайт госуслуги.

Такой огромный массив лицензионно-разрешительного законодательства, а также созревшая необходимость устранения проблем правового регулирования и недостатков, возникающих в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти по лицензированию и выдаче разрешений, обусловили потребность в совершенствовании лицензионно-разрешительного законодательства.

В связи с этим возникло предложение о необходимости унифицировать лицензионно-разрешительное законодательство.

В качестве одного из вариантов учеными предлагается проект федерального закона «Об административных процедурах»²⁹⁷, устанавливающий общие принципы и универсальный порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Есть предложение разработать и принять специализированный акт - Лицензионный кодекс, в котором бы были отражены и структурированы основные положения о лицензиях²⁹⁸.

Хотелось бы поддержать идею о разработке и принятии базового Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», в котором были бы закреплены общие положения, определения, принципы, исчерпывающий перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется получение разрешений, общий порядок организации и осуществления деятельности по выдаче разрешений, обжалования.

Такой законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» подготовлен, но не внесен в Государственную Думу РФ Федерального Собрания РФ. Основной его идеей является объединение всех разрешительных административных процедур

в РФ и установление единого правового регулирования общественных отношений, возникающих при выдаче разного вида разрешений.

Законопроект разработан в целях снижения избыточного административного давления на граждан и хозяйствующих субъектов, формирования благоприятного инвестиционного климата и стимулирования экономического роста в Российской Федерации, повышения эффективности использования материальных, финансовых и иных ресурсов органов государственной власти.

Таким образом, в настоящее время назрела необходимость в совершенствовании законодательства в области лицензионно-разрешительной системы. Принятие нового федерального законодательства позволит, с одной стороны, упростить лицензионно-разрешительную систему, решит ее системные недостатки и проблемы правового регулирования, а с другой стороны, позволит вывести потенциал Российской Федерации на новый виток экономического развития.

Столярова З.Н.,
*доцент кафедры управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка
центра командно-штабных учений Академии управления МВД
России,*
кандидат юридических наук, подполковник полиции

Об административном контроле качества предоставления государственных услуг в сфере миграции

Одним из основных направлений миграционной политики является расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции²⁹⁹.

Предоставление государственных услуг в сфере миграции и контроль качества за их предоставлением являются первостепенными задачами органов внутренних дел.

Согласно статистическим сведениям, предоставленным ГУВМ МВД России, подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России в 2018 году предоставлено порядка 67,4 млн. государственных услуг в сфере миграции, в том числе физическим лицам 47,4 млн., юридическим лицам 20,0 млн.³⁰⁰.

Всего территориальными органами МВД России в сфере миграции оказывается 17 видов государственных услуг. Наиболее востребованными явились следующие услуги. Лидером в 2018 году с сохранением этой тенденции на 2019 год явилась государственная услуга по осуществлению миграционного учёта иностранных граждан. Данной услугой воспользовались 31,0 млн. иностранных граждан, что составляет почти половину (46%) от общего количества предоставленных государственных услуг в рассматриваемой сфере.

Следующей по уровню востребованности явилась государственная услуга по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, ею воспользовались 19,6 млн. граждан или 29,1 % от общего количества оказанных услуг.

Еще одной наиболее распространенной стала государственная услуга по выдаче, замене внутренних паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории нашего государства, ею воспользовались 7,0 млн. человек или 10,4 % от общего количества оказанных услуг.

Современные информационные технологий открывают различные возможности для подачи гражданами заявлений об оказании им государ-

ственных услуг в сфере миграции. Помимо традиционного обращения в подразделения по вопросам миграции, граждане могут подать заявление через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕПГУ), либо посредством обращения в Многофункциональные центры (далее – МФЦ).

Так, например, через ЕПГУ в 2018 году предоставлено 7,4 млн. услуг в сфере миграции. Наибольшее количество услуг, получаемых гражданами России в электронном виде предоставлено по следующим их видам.

Государственной услугой по регистрационному учёту граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации воспользовались 36,6 % граждан. Госуслугой по оформлению и выдаче паспортов гражданина России, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами нашего государства, содержащего электронный носитель информации воспользовались 36,1% граждан.

Возможностью получить государственные услуги в сфере миграции посредством обращения в МФЦ воспользовались 15,7 млн. граждан. Наибольшее количество государственных услуг предоставлено по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства.

Следующей наиболее востребованной при обращении в МФЦ оказалась государственная услуга по выдаче, замене паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории нашего государства (25,7 %).

Государственные услуги в сфере миграции предоставляются уполномоченными органами традиционно на бумажном носителе и в виде электронных документов. Получение электронных услуг гражданами становится все более популярным. Наибольшее количество госуслуг в электронном виде предоставлено в г. Москве (6,5% от общего количества госуслуг предоставленных в электронном виде) и Московской области (4,7 %).

Учитывая положительную тенденцию обращения граждан Российской Федерации за государственными услугами преимущественно через МФЦ и ЕПГУ, а также планируемое использование «Криптобиокабин», в МФЦ ожидается тенденция к увеличению численности граждан, обратившихся за госуслугами, что должно повысит их доступность и положительно отразится на качестве их предоставления.

ГУВМ МВД России в пределах своей компетенции осуществляет мониторинг качества оказания государственных услуг (функций) в сфере миграции и обеспечении их доступности.

В вопросах административного контроля качества предоставления государственных услуг большое значение отводится информационным системам и электронным сервисам, в работе с гражданами, которые обращаются за их получением.

В рамках проводимого мониторинга качества предоставления государственных услуг в сфере миграции анализу подвергается информация, содержащаяся в таких автоматизированных информационных системах как «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (далее – ИАС МКГУ), федеральная государственная информационная система досудебного обжалования» (далее – ФГИС ДО), на специализированном интернет-сайте «Ваш контроль», а также сервисе предоставления государственных услуг ИСОД МВД России (далее - СПГУ). Как правило, в обращениях, поступающих от граждан содержатся сведения о нарушениях сроков предоставления госуслуг (примерно 32 % от общего количества поступивших обращений граждан), информация об отказе в предоставлении госуслуг (около 10%), а также информировали о неработоспособности или недостаточном функционале ЕПГУ и увеличении сроков обработки заявлений на ЕПГУ, отсутствие технической возможности оплаты госпошлины со скидкой.

Хотелось бы подчеркнуть имеющуюся у граждан возможность оценить эффективность деятельности каждого руководителя и территориального органа МВД России и подразделений по вопросам миграции посредством ИАС МКГУ.

В последнее время также набирают обороты SMS-опросы абонентских номеров граждан с целью формирования оценки удовлетворенности гражданами качества предоставления государственных услуг в ИАС МКГУ. В повседневной деятельности сотрудниками подразделений по вопросам миграции при предоставлении государственных услуг гражданам предлагается указать свой номер мобильного телефона, по которому может проводиться SMS-опрос. С согласия владельцев номера мобильных телефонов получателей государственных услуг вносятся в ведомственную информационную систему, обеспечивающую процесс предоставления государственных услуг в сфере миграции с последующей передачей в ИАС МКГУ.

В 2018 году посредством SMS - опросов были получены высокие показатели о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции, а уровень удовлетворенности граждан составил свыше 97 %.

Условием достижения подразделениями по вопросам миграции высоких показателей удовлетворенности является создание условий, способствующих эффективному регулированию миграционных процессов, а также повышение эффективности реализации полномочий, законодательно возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации. Превышение целевого показателя (90%) подразделениями по вопросам миграции является результатом увеличения численности граждан, удовлетворенных качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции.

Безусловно, достижение подобного результата обусловлено совершенствованием деятельности органов внутренних дел, в том числе совершенствованием информационного обеспечения данной деятельности по предоставлению государственных услуг, повышением качества предоставления государственных услуг и обеспечением их доступности.

В соответствии с требованиями указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³⁰¹ с целью достижения показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», а также обеспечения доступности государственных услуг посредством ЕПГУ, подразделениями по вопросам миграции на постоянной основе ведется работа по информированию населения о возможности и порядке получения государственных услуг в сфере миграции в электронном виде посредством: размещения справочной информации на стендах, расположенных в помещениях для приёма граждан; проведения трансляций, брифингов, встреч и пресс-конференций в новостных рубриках на tv и радио каналах; публикация информации о преимуществах получения государственных услуг в электронном виде в печатных изданиях; распространения проспектов, буклетов, брошюр с содержанием информации о возможностях и преимуществах подачи заявлений на получение государственных услуг посредством ЕПГУ др.

Представляется, что подобные меры безусловно, послужат популяризации возможности получения государственных услуг в сфере миграции в электронной форме среди граждан, а административный контроль качества предоставления государственных услуг станет более прозрачным и объективным.

Тихомиров Ю.А.,
главный научный сотрудник
Центра публично-правовых исследований
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор;

Зубарев С.М.,
заведующий кафедрой административного
права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор;

Сарьян В.К.,
руководитель центра
Научно-исследовательского института радио,
доктор технических наук;

Кирдина-Чэндлер С.Г.,
руководитель сектора
Института экономики Российской
академии наук, доктор социологических наук;

Иванов А.В.,
старший научный сотрудник Института
социально-политических исследований
Российской академии наук, кандидат социологических наук;

Фролов А.И.,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Университета прокуратуры РФ,
кандидат юридических наук

Проект междисциплинарного исследования механизма обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации

Реализация национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г., поставленных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204, требует совершенствования механизма принятия и реализации государственных управленческих решений на всех уровнях. Одновременно на указанный механизм оказывает существенное влияние процесс цифровизации государственного управления. Государственное управленческое решение носит комплексный характер, в нем интегрированы и политический, и экономический, и юридический, и организационный, и психолого-пе-

дагогический аспекты. Хотя эти аспекты в своей совокупности формируют механизм обеспечения государственного управленческого решения, в последние годы в отечественной и зарубежной науке не проводились масштабные междисциплинарные исследования данной проблемы, которую также актуализирует цифровизация всех сторон государственной и общественной жизни. Поэтому разработку данного проекта можно считать первым в мировой практике междисциплинарным теоретическим исследованием.

Созданный в инициативном порядке междисциплинарный коллектив, который состоит из авторов данного доклада - представителей разных научных дисциплин, намерен разработать теоретическую модель механизма обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации.

Выделим основные задачи, которые намечены авторами для решения в данном проекте:

- исследование воздействия информационно-коммуникативных технологий на принятие и реализацию государственных управленческих решений;

- выявление направлений и средств формирования информационно-коммуникационной системы (ИКС), обеспечивающей эффективность государственных управленческих решений;

- установление доминирующих факторов и рисков, влияющих на принятие и реализацию государственных управленческих решений в условиях цифровизации;

- уточнение содержания правового обеспечения управленческого цикла в условиях цифровизации;

- изучение социального содержания принятия и реализации государственных управленческих решений в условиях цифровизации;

- обоснование целесообразности использования мезоэкономического подхода на всех стадиях управленческого цикла;

- проведение правовой оценки эффективности государственных управленческих решений, принимаемых при эксплуатации киберфизических систем (в том числе Интернета вещей) на примере массовой цифровой услуги индивидуализированного управления спасением людей в чрезвычайных ситуациях;

- исследование вопросов защиты прав интеллектуальной собственности при принятии государственного управленческого решения в условиях цифровизации;

- проведение оценки правовых последствий принятия неэффективных государственных управленческих решений.

В ходе выполнения проекта будут:

- 1) подготовлены предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования и практики принятия государственных

управленческих решений. Знание построения и особенностей функционирования ИКС может во многом способствовать обеспечению эффективности управленческого решения.

2) выполнен правовой анализ основания и условий гражданско-правовой ответственности за причинение вреда неэффективным управленческим решением, принятым с использованием цифровых технологий. Особенности ответственности при использовании цифровых технологий обусловлены тем, что управленческие решения принимаются при отсутствии (или существенном снижении) непосредственного взаимодействия субъекта решения в физической среде, с объектами управленческого решения. В частности, национальная программа развития цифровой экономики предусматривает исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг. Это создает определенный риск и нанести вред и снизить эффективность государственного управления, который ожидают от внедрения цифровой экономики. Планируемая в ходе исследования оценка правовых последствий принятия неэффективных государственных управленческих решений и проблемы юридической ответственности как условия обеспечения эффективности управленческих решений обладает научной новизной. Будут учтены также такие обстоятельства, что а) цифровые технологии ставят под вопрос возможность достижения таких условий оптимальности управленческих решений как обеспеченность решения информацией, обоснованность выбора проблемы, цели и средств ее достижения и б) подготовка к принятию решения имеет в условиях цифровизации значительные особенности, обусловленные спецификой оценки обстановки в условиях доступа в реальном масштабе времени к результатам воздействия принятого управленческого решения на все объекты управления. Обостряют эти вопросы использование искусственного интеллекта и роботов при принятии решений в формирующемся гиперсвязанном мире;

3) определены в рамках использования предложенных в исследованиях социотехнических стандартов социальные и экономические последствия внедрения тех или иных управленческих решений;

4) определены в контексте вопроса об эффективности цифрового управленческого решения возможности и целесообразности использования конструкции искусственного (фиктивного) субъекта права при применении технологии искусственного интеллекта, используемой при принятии управленческих решений. Так как использование технологии искусственного интеллекта и роботов, способных к самообучению и элементам творчества, ставит перед правоведами непростой вопрос о возможности признания искусственного интеллекта (робота) субъектом права и наделения его правоспособностью, то этот вопрос

будет рассматриваться с учетом накопленного в течение столетий опыта цивилистических исследований фиктивных (искусственных) субъектов права (в том числе казны, корпораций). Предметом исследования в проекте будет также целесообразность применения конструкции фиктивного (искусственного) субъекта (искусственного интеллекта или робота) в концепции цифрового управленческого решения;

5) оценены категории воли/волеизъявления принимающего управленческое решение субъекта в случае использования при принятии решения технологии искусственного интеллекта или робота. В качестве конкурирующих концепций проблемы субъекта управленческого решения будут рассмотрены: а) делегирование полномочий искусственному интеллекту (роботу); б) уполномочие (искусственного интеллекта (робота), в) способ конкретизации технологией искусственного интеллекта (роботом) абстрактного волеизъявления субъекта управляющего решения.

6) исследованы в контексте вопроса об эффективности управленческого решения в условиях цифровизации проблемы соответствия волеизъявления субъекта, принимающего управленческое решение, его действительной воле в условиях применения цифровых технологий. Будут рассмотрены ошибки волеизъявления (пороки воли) субъекта управляющего решения, которые возникают вследствие применения технологии искусственного интеллекта, а также последствия этих ошибок (пороков).

7) проведены исследования управленческих решений, принимаемых так называемыми юридическими лицами публичного права (государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями, государственными компаниями), учитывая возложение на них отдельных функций, традиционно осуществляемых органами власти.

8) рассмотрены правовые аспекты применения технологии больших данных (big data), в особенности в части адекватности оценки этих данных и правовой анализ рисков принятия неэффективных управленческих решений при сбоях в работе цифровых систем: потери информации, атаки извне, компьютерные вирусы и другие, а также вопросы эффективного распределения риска между заинтересованными субъектами. Например, кто несет риски неадекватного отражения данных о гражданине его цифровым профилем при предоставлении государственных услуг гражданину или в случае некорректной аутентификации субъекта цифрового профиля? Кто несет риски последствий совершения незаконных или недобросовестных действий в случае использования чужого цифрового профиля?

9) рассмотрены имеющиеся и перспективные меры, способные обеспечить информационную безопасность. Среди таких мер будут

рассмотрены вопросы обеспечения конфиденциальной информации, коммерческой тайны, секретов производства (ноу хау), последствия нарушений условий договоров об информационной безопасности, а также механизмы распределения имущественных рисков, связанных с нарушением требований к информационной безопасности. Отдельным аспектом исследования станет проблематика ответственности за необеспечение информационной безопасности и причиненный этим вред.

10) учтена специфика ответственности за непринятие управленческого решения в условиях, когда новые цифровые технологии предоставляют возможность принятия решения, соответствующего целям и задачам, стоящим перед субъектом управленческого решения, в том числе и в случае наступления для субъекта управленческого решения негативных последствий за уклонение от внедрения социально полезных инноваций.

11) правовая оценка управленческих решений, принимаемых при внедрении киберфизических систем и при их эксплуатации займут отдельное место в проекте. Будет предложено новое направление развития услуг на базе технологии интернета-вещей (IoT): предоставление массовому абоненту услуги по индивидуализированному управлению спасением при возникновении любого вида чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) в зоне пребывания абонента.

Основная идея при этом заключается в повышении сенсорных способностей личности путем расширения области взаимодействия человека со smart-средой, которая в нужное время сообщит ему предупредительные сигналы о предстоящих ЧС. Указанные сигналы человек получает на персональное интеллектуальное абонентское устройство, которым может быть сотовый телефон. На абонентском устройстве способны отображаться разработанные модели возможных аварийных ситуаций с привязкой к определенному месту, отображается цифровая карта местности, а также указатели индивидуального маршрута эвакуации в безопасное место (персональный навигатор в ЧС).

При обнаружении первых признаков ЧС, датчики IoT, расположенные в каждом помещении объекта (на определенном участке территории) и объединенные в самоорганизующиеся сенсорные сети, начинают взаимодействовать с принимающим устройством абонента.

Датчики способны считывать изменение параметров внешней среды, а система спасения – корректировать алгоритм спасения. Система способна учитывать возможные скопления людей на путях эвакуации, направлять различные команды абонентам в зависимости от их статуса (например, особые распоряжения обслуживающему персоналу).

Планируется исследовать механизмы, обеспечивающие эффективность управленческих решений на примере реализации указанной системы управления спасением людей.

12) рассмотрены, также обладающие научной новизной, вопросы защиты прав интеллектуальной собственности при принятии государственного управленческого решения в условиях цифровизации. В предусмотренных законом случаях цифровые технологии как продукт творчества относятся к интеллектуальной собственности. Цифровая эра предъявляет новое требование к эффективному управленческому решению – соблюдение прав на результаты интеллектуальной деятельности. В ходе исследования будут раскрыты необходимые аспекты защиты интеллектуальных прав при принятии управленческого решения в условиях цифровизации. Будут рассмотрены последствия принятия управленческого решения в нарушение требований права интеллектуальной собственности.

Таким образом, используя знания о строении инфраструктуры ИКС, полученные в результате проведенных исследований, становится возможным провести исследование управленческих решений, принимаемых хозяйствующими субъектами различных форм собственности.

Еще раз особо подчеркнем междисциплинарный характер проводимых исследований. В части ИКТ исследование будет основано на широком применении теории связи, теории трафика в сетях связи, теории оптимального управления, теории предоставления и функционирования инфокоммуникационных услуг. В ходе исследования также будут использоваться результаты и исследования перспектив развития технологий, составляющих основу инфраструктуры ИКС, до 2030 года.

Предлагаемый к использованию методологический инструментарий обеспечит достижение цели и задач исследования.

Сформулированные по результатам исследования выводы смогут быть использованы для дальнейшего развития науки права, экономики, социологии и других наук, а также для разрешения существующих в науке теоретических проблем, связанных с обеспечением эффективных управленческих решений.

Авторы уверены, что результаты исследования внесут существенный вклад в существующую систему знаний о текущем положении инфраструктуры ИКС и перспективах ее развития до 2030 года и будут способствовать поиску адекватных управленческих решений.

Правовое обоснование управленческих решений в формирующемся гиперсвязанном техногенном мире внесет заметный вклад в развитие общества. Управленческие решения, связанные с эксплуатацией многих индивидуализированных массовых услуг (например, системы ин-

дивидуализированной услуги управления спасением людей при возникновении ЧС), носят витальный характер, их развитие будет способствовать сохранению жизни людей.

Положения и выводы, сформулированные в исследовании, могут быть использованы для дальнейшей научной разработки проблем правового механизма обеспечения эффективности управленческого решения. Результаты исследования могут быть полезны в деле дальнейшего совершенствования правового регулирования соответствующих инструментов.

Авторы уверены, что междисциплинарные исследования, проводимые в рамках этого проекта, помогут ликвидировать проблемы и трудности в реализации достижения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации.

Ткаченко Н.Н.,
*старший преподаватель кафедры административного права
Ростовского юридического института МВД России,
подполковник полиции, кандидат юридических наук,*

Рожкова Ю.И.,
*адъюнкт адъюнктуры Ростовского
юридического института МВД России,
майор полиции*

Аттестация сотрудников органов внутренних дел: вопросы совершенствования законодательства

Обязательным элементом прохождения любого вида государственной службы, в том числе и в органах внутренних дел является аттестация. Целью аттестации сотрудников ОВД является определение соответствия сотрудников ОВД замещаемой им должности. Критерии аттестации сотрудников ОВД нашли свое отражение в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Аттестация сотрудников ОВД носит обязательный характер и проводится 1 раз в 4 года, однако она может проводиться вне очереди в том, случае если сотрудником полиции не была пройдена проверка на профессиональную подготовку в условиях, которые связаны с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия³⁰².

На сегодняшний день прослеживается тенденция повышения степени урегулирования служебных правоотношений во всех видах государственной службы. Но, несмотря на интенсивность их развития законодательство, которое регулирует правовые основы деятельности правоохранительных органов и порядка прохождения их службы, далеко от совершенства. И каждый раз в результате его применения возникает немало вопросов, которые требуют решения. Поэтому нельзя говорить о том, что правопорядок в стране зависит только от определенности, ясности и непротиворечивости законодательства о службе в правоохранительных органах, однако в какой-то степени оказывает влияние. Так мы видим необходимость совершенствования правовых норм, которые регламентируют аттестацию сотрудника полиции.

В Российской Федерации существует кадровый резерв сотрудников ОВД, упоминание о котором есть в Федеральном законе № 342-ФЗ. Однако ни в указанном законе №342-ФЗ, ни в другом нормативном акте не содержится правовой нормы, регламентирующей аттестацию сотрудников, исключенных из кадрового резерва за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. В кадровом резерве

находятся сотрудники, которые выбраны для замещения должностей высшего начальствующего состава и руководителей из числа среднего и старшего начальствующего состава. Порядок формирования кадрового резерва закреплен в Федеральном законе от 30 августа 2012 года № 827-ФЗ «О порядке утверждения Порядка формирования кадровых резервов МВД России, его территориальных органов и подразделений» (далее – ФЗ № 827)³⁰³. Согласно ФЗ № 827 сотрудник ОВД исключается из кадрового состава вследствие неудовлетворительного выполнения своих служебных обязанностей, а также снижения уровня и результатов служебной деятельности. Несмотря на это нет правовой нормы, которая регламентировала бы исключения сотрудника полиции из кадрового резерва по вышеуказанным основаниям. На заседании аттестационной комиссии решаются вопросы профессионализма, компетентности, а также качества выполнения служебных обязанностей. Федеральный закон № 342-ФЗ наделяет аттестационную комиссию правом дачи рекомендаций сотруднику ОВД. Однако среди них нет упоминания об исключении сотрудника из кадрового резерва за неположительное выполнение возложенных на него обязанностей и за снижение уровня и результатов служебной деятельности³⁰⁴.

Таким образом, для решения возникшего вопроса, мы хотели бы выдвинуть следующее предложение, в соответствии с которым необходимо дополнить ст. 33 Федерального закона №342-ФЗ таким основанием, как неудовлетворительное выполнение своих служебных обязанностей, а также снижения уровня и результатов его служебной деятельности. Такое основание будет применяться в целях решения вопроса об исключении из кадрового резерва и определения его ответственности замещаемой должности. В каждом случае будет соблюдаться принцип целесообразности исключения из кадрового резерва сотрудника ОВД, что поможет исключить возможность конфликта интересов руководителя, который принимает решение об исключении из такого резерва и лица, который может быть выбран для замещения руководящей должности.

При решении вышеуказанной проблемы требует обратить внимание и вопросу уточнения срока проведения аттестации в отношении прикомандированного сотрудника полиции, который прибыл по месту постоянной службы по окончании срока прикомандирования. Так, на сегодняшний день, сотрудник ОВД может быть прикомандирован к иному федеральному органу государственной власти в целях решения задач, которые связаны с деятельностью МВД России, по своему согласию. Однако, несмотря на это все еще порядок прикомандирования сотрудника полиции не закреплен на законодательном уровне³⁰⁵.

В контексте рассматриваемой темы целесообразно обратить внимание на процедуру применения мер поощрения сотрудников полиции по результатам аттестации, а именно на её совершенствование. Так, одной из мер поощрения является присвоение досрочного звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, которое соответствует замещаемой должности. Кроме ФЗ № 342, такой порядок закреплен и в Указе Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел в Российской Федерации» (далее – Указ № 1575).

В соответствии с Указом № 1575 до принятия решения о применении выше указанной меры поощрения соответствующее представление рассматривается аттестационной комиссией и там же закреплены рекомендации аттестационной комиссии при принятии решения. Федеральный закон № 342-ФЗ также содержит перечень таких рекомендаций, которые могут быть приняты по результатам аттестации. Так, мы предлагаем объединить выше рассматриваемые нормы в один законодательный акт, в соответствии с которым аттестационной комиссии будет предоставлено право рекомендовать или нет аттестуемого сотрудника к присвоению специального звания досрочно или на одну степень выше специального звания. Такое нововведение поможет на практике соблюдать принципы всесторонности, объективности и полноты аттестации сотрудников ОВД. При назначении сотрудника полиции на очередную должность должны учитываться его личные и деловые качества³⁰⁶.

Всестороннее и глубокое изучение личных качеств подчиненного сотрудника возлагается на его непосредственного руководителя. Но на практике, чаще всего непосредственный руководитель производит оценку личности своего подчиненного по результатам оперативно-служебной деятельности и с позиции соблюдения им служебной дисциплины и законности. Такая оценка не позволяет выявить весь объем многогранных свойств личности сотрудника ОВД, которые включают в себя личные и деловые качества.

Таким образом, все выявленные нам проблемы, которые, в первую очередь, тесно связаны с правовым регулированием аттестации сотрудников ОВД, требуют нахождения конкретного решения. Поэтому мы и хотели предложить меры по совершенствованию института аттестации в целях всесторонней, объективной и полной оценки соответствия сотрудника замещаемой должности для выполнения стратегических задач на более высоком профессиональном уровне.

Трифонова К.В.
*доцент кафедры административного и финансового права,
доцент кафедры гражданского права
Крымского филиала ФГБОУ ВО «РГУП»
кандидат юридических наук, доцент*

Актуальные проблемы применения процедуры реадмиссии в контексте защиты прав и свобод человека

Миграционная политика постоянно находится в стадии реформирования. Большое внимание уделяется регулированию процессов, связанных с незаконным пребыванием иностранного гражданина на территории Российской Федерации, а также предотвращению правонарушений, совершаемых мигрантами. Это связано с тем, что количество иностранных граждан на территории нашего государства стремительно возрастает, в основном из-за напряженной обстановки в мире.

Миграционные процессы представляют собой негативное явление и угрозу для социально-экономического, политического развития государств. В настоящее время количество въезжающих в страну граждан значительно больше выезжающих. Исходя из чего, следует, что должен быть усилен контроль над нелегальной миграцией со стороны государства. Одним из действенных и перспективных механизмов борьбы с нелегальной миграцией признается процедура реадмиссии.

Понятие «реадмиссия» нашло законодательное закрепление только в международном соглашении между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. Исходя из данного соглашения, под реадмиссией понимается передача Российской Федерацией иностранному государству незаконно находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии³⁰⁷.

Соглашение о реадмиссии - это договор, четко излагающий взаимные обязательства договаривающихся сторон, а также организационные и рабочие процедуры для упрощения возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестают отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве.

Именно стремление государств организовывать процесс возвращения незаконных мигрантов в государства их гражданства или постоянного проживания стало предпосылкой возникновения института реадмиссии. Рeadмиссия, депортация и выдворение являются схожими процессами, однако отождествлять их нельзя. Кодекс об

административных правонарушениях устанавливает, что административное выдворение – это принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, а в некоторых случаях, предусмотренных законом – самостоятельный выезд иностранных граждан³⁰⁸. Выдворение является карательной санкцией, которая применяется в связи с совершением административного правонарушения.

Принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации называется депортацией³⁰⁹.

Депортация является мерой административного пресечения. Она рассматривается как принудительная высылка иностранных граждан за пределы Российской Федерации при условии, что отсутствуют основания для возбуждения дела об административном правонарушении или уголовного дела. Решение о депортации принимается во внесудебном порядке, хотя процедура его исполнения близка к порядку исполнения постановления об административном выдворении.

В юридической литературе неоднократно уделялось внимание вопросу об отождествлении понятий «административное выдворение» и «депортация», считая, что необходимо обозначить единую процедуру высылки граждан за пределы России.

По мнению А.Н. Сандугея, возможный способ выхода из сложившейся ситуации состоит в том, чтобы отказаться от существующего терминологического несоответствия и ввести в законодательный оборот понятие «высылка», закрепленное в Конституции Российской Федерации³¹⁰.

Рeadмиссия же не является видом наказания, она не является категорией исключительно национального законодательства, а процесс реализации, в первую очередь, закрепляется международными договорами с иностранными государствами. В рамках процесса реадмиссии иностранный гражданин может быть помещен в специальное учреждение.

Специальным учреждением признается учреждение, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству или принятых Российской Федерацией от иностранного государства, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии³¹¹.

Анализируя законодательство, регулирующее процесс реадмиссии, можно отметить, что, как и в понятии «специальное учрежде-

ние», так и в части 2 статьи 32.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» говорится о том, что иностранный гражданин принятый Российской Федерацией, но не имеющий оснований находиться на территории государства, помещается в специальное учреждение. Такое происходит из-за того, что иностранный гражданин либо выехал в передающее государство с территории России, либо у него действует виза только на территорию России. Однако не закреплено дальнейшее правовое положение данных лиц. Исходя из того, что помещение в специальное учреждение осуществляется только на основании решения судьи, следует, что необходимо решить вопрос, куда перенаправить данное лицо.

В настоящее время имеется Проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 31, 32.2 и 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который подготовлен МВД России, вносящий следующие изменения:

«дополнить пункт 14 статьи 32.2 новым абзацем следующего содержания:

«Порядок реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии иностранного гражданина, страдающего заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами безопасности, федеральным органом исполнительной власти по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения»;

3) пункт 3 статьи 34 дополнить новым абзацем вторым следующего содержания:

«Порядок исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина, страдающего заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами безопасности, федеральным органом исполнительной власти по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-

эпидемиологического надзора и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения»;

абзац второй считать абзацем третьим»³¹².

Отметим такой момент, что соглашения о реадмиссии не заключены со многими странами, а, следовательно, процесс передачи иностранных граждан в определенных случаях может быть затруднен. Процесс реадмиссии на этом прекращается, так как дальше лицо подлежит депортации. Исходя из этого, необходимо расширять сферу миграционных процессов, а именно заключать соглашения о реадмиссии с такими странами как Азербайджан, Грузия, а вместе с тем и с Ираком, Ливаном, Афганистаном, Камеруном, Сомали и другими странами.

Как уже было сказано основанием для помещения иностранного лица в специальное учреждение является решение судьи.

Однако устанавливается исключение из этого условия. Так, в части 4 статьи 32.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплено исключительное положение. Там сказано, что федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции имеет право поместить иностранного гражданина в специальное учреждение на срок до 48 часов. Отметим, что случаи применения такого права не указаны. Также не прописан срок, на который может быть помещено лицо по решению судьи.

Однако Верховный Суд Российской Федерации в таких случаях считает разумным первоначальный срок в диапазоне 1 - 3 месяца, а при решении вопроса о продлении данного срока - не более 6 месяцев³¹³.

Исходя из вышеизложенного, необходимо внести поправки в законодательство:

1) указать исключения из положения части 5 статьи 32.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а именно указать случаи применения права помещения иностранных лиц в специальные учреждения на срок не более 48 часов федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

2) установить срок содержания иностранных граждан в специальных учреждениях в соответствии с решением суда, а также обоснование данных сроков.

О процедурах взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с институтами гражданского общества

Основными направлениями взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества является целенаправленная работа по организации взаимодействия с общественными объединениями, деятельность, которых ориентирована на поддержание законности и правопорядка, профессиональными объединениями, общественными организациями.

В качестве первоочередной задачи необходимо осуществить разработку развернутой концепции социализации правоохранительной деятельности, важной структурной составляющей которой должен явиться комплекс мер организационно-правового характера, способствующих усилению социальных начал в осуществлении деятельности, связанной с охраной общественного порядка, созданию действенных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государства в данном процессе³¹⁴.

Есть ряд проблем, которые необходимо решить для более эффективного взаимодействия и вообще его существования в современном обществе. Первая рассматриваемая проблема, это отсутствие активной позиции граждан к участию в деятельности добровольных народных дружин с целью осуществления охраны общественного порядка. Предположительно, это возникает из-за низкого уровня доверия населения правоохранительным органам, невысоким уровнем правовой культуры граждан, причем данные общественные объединения правоохранительной направленности, добровольные, то есть без оплаты труда, получается каждый, если желает помочь правоохранительным органам, вступает в такие объединения, но многие за бесплатно не хотят ничего делать.

В статье 26 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»³¹⁵ указано, что органы местного самоуправления могут материально стимулировать народных дружинников, для этого необходимо выделять деньги из бюджета. Здесь так же существуют проблемы и больше всего это касается регионов России, например, в г. Кирове руководитель кировской полиции поднял на Законодательном собрании проблему, связанную с отсутствием денег на поощрение кировчан, которые участвовали в добровольных народных дружинах. Ведь поощрение - это залог будущего продолжения деятельности данными лицами в

народной дружине. Необходимо, чтобы люди видели какую благодарность можно получить за свое участие в добровольных народных дружинах и при внештатном сотрудничестве, для этого необходимо привлекать средства массовой информации. Так же помощь средств массовой информации будет заключаться в отражении в своих статьях взаимодействия добровольных народных дружин и внештатных сотрудников полиции с правоохранительными органами, о совместном раскрытии преступлений или задержании лиц и о любом другом взаимодействии, которое может простимулировать граждан на участие в данных объединениях и сложить положительное мнение о полиции.

Средства массовой информации являются институтом гражданского общества и в современном мире возрастает роль взаимодействия территориального органа МВД России и средств массовой информации. Они помогают своими статьями и репортажами сформировать положительное мнение об органах внутренних дел (полиции), показать проделанную работу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, задержанию преступников, так же проводимые журналистские расследования помогают полиции в поимке разыскиваемых лиц, в раскрытии и расследовании преступлений. Средства массовой информации оказывают помощь в массовом разъяснении гражданам о формах и способах защиты от противоправных посягательств. Однако, и тут не все так хорошо.

Вторая проблема - это то, что журналисты часто публикуют материалы, содержащие непроверенные или заведомо ложные данные в целях собственной выгоды, в интересах других лиц или для поднятия рейтинга газеты, ведь громкие, невероятные факты привлекают общественность. В этой связи механизм взаимодействия правоохранительных органов со средствами массовой информации должен учитывать имеющиеся негативные тенденции в функционировании средств массовой информации³¹⁶.

В части 2 статьи 128.1 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность за клевету, содержащуюся в средствах массовой информации, но по статистике за данное преступление очень редко осуждают журналистов, так как очень сложно доказать осознанное распространение заведомо ложных сведений, зная, что они являются таковыми.

В газетах, журналах появляются статьи, где больше уделяется внимания отрицательным поступкам сотрудников органов внутренних дел (полиции), порочащим честь и достоинство, а должны освещаться героические поступки сотрудников полиции, раскрываться их деятельность, направленная на защиту и охрану жизни и здоровья

людей от преступных и иных посягательств. Данный факт влияет на формирование отрицательного мнения о полиции, об их значении в обществе, формирует негативное отношение и презрение, что крайне плохо, ведь помощь граждан очень важна для правоохранительных органов. Органы и подразделения МВД должны стремиться к установлению партнерских и доверительных отношений со средствами массовой информации.

До 2015 года существовала Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 года, которая определяла цели, задачи и основные направления совершенствования взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России со средствами массовой информации, политическими партиями, религиозными и иными общественными объединениями на 2009-2014 годы³¹⁷. Однако, дальнейшего развития данная концепция не получила после 2014 года, а ведь она обеспечивала создание эффективных механизмов взаимодействия, обеспечивающих успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел задач.

Для решения данных проблем и для эффективного сотрудничества правоохранительных органов со средствами массовой информации необходимо определить основополагающие принципы и эффективные формы взаимодействия. Принципы - это основополагающие начала взаимодействия полиции со средствами массовой информации. Огромную роль будут играть такие принципы, как законность, открытость, публичность, диалог, сотрудничество и партнерство, доверие. Необходимо наиболее чаще приглашать журналистов при проведении таких мероприятий как круглые столы, к примеру, 11 декабря 2017 года сотрудники полиции юга Москвы в ГБУ Центре социальной помощи семье и детям «Берегиня» провели круглый стол на тему предупреждения наркомании в подростковом возрасте. На данное мероприятие были приглашены журналисты, которые запечатлели работу полиции и в своем репортаже и статье в газете, показали с положительной стороны сотрудников полиции. Необходимо приглашать на такие мероприятия как брифинги, то есть короткие пресс-конференции, посвященные одному вопросу, чтобы люди знали какие планы у полиции на данное, к примеру, массовое мероприятие, как будет осуществляться охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, чтобы успокоить людей и показать им то, что полиция не сидит на месте, а действительно работает и служит на благо общества и государства.

Необходимо предоставлять средства массовой информации информацию о проделанной работе, о совершенных преступлениях, о разыскиваемых лицах, но не выходить за пределы дозволенного и без разглашения конфиденциальной следственной информации. Это необходимо для того, чтобы журналисты сами не выдумывали ложную и неправильную информацию и для того, чтобы установились доверительные отношения с журналистами, а также если они обладают важной информацией для следствия, то сразу передали ее в полицию.

Так же можно использовать средства массовой информации для опубликования пресс-релизов, к примеру, 24 декабря 2017 года московская полиция опубликовала пресс-релиз, где сообщала о несогласованном массовом мероприятии в Лермонтовском сквере, посвященном празднику «День свободных выборов». Полиция обращалась к гражданам о воздержании участвовать в этом массовом мероприятии. Пресс релиз необходим для того чтобы донести важную, существенную информацию о приближающихся или текущих событиях или мероприятиях.

Можно сделать вывод, что взаимодействие органов внутренних дел (полиции) с институтами гражданского общества является неотъемлемым элементом деятельности органов внутренних дел (полиции) в реализации возложенных на нее функций, ведь благодаря этому облегчается работа сотрудников органов внутренних дел (полиции) по всем направлениям. Однако, в настоящее время существуют проблемы, которые требуют решения и если их не решать, то конструктивного и эффективного взаимодействия не будет.

Контрольно-надзорные процедуры в условиях новых информационных технологий

Характерной чертой современного мира является активное проникновение во все сферы жизни технологий, основанных на автоматизации и цифровизации информационных потоков. Не является исключением система государственного и муниципального управления. В частности, новые технологии широко применяются в контрольно-надзорной деятельности.

Дмитрий Анатольевич Медведев на совещании от 23 октября 2019 года подчеркнул, что совершенствование контрольно-надзорной практики должно осуществляться на началах активного внедрения удаленных форм контроля, дистанционного мониторинга. Это позволит «перенести акцент с наказания на профилактику, на превенцию, на предотвращение опасности»³¹⁸.

В настоящее время на федеральном уровне действует приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Реформа рассчитана на срок до 2025 года и затрагивает 12 контрольно-надзорных органов. Паспорт программы предусматривает специальный раздел, посвященный автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

6 мая 2019 года с целью улучшить качество жизни и условия ведения предпринимательской деятельности президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий был утвержден федеральный проект «Цифровое государственное управление». Один из его пунктов (п. 1.41) предусматривает создание, развитие и функционирование Платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности. Проект подразумевает создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности.

Современные информационные технологии открывают новые возможности для автоматизации и цифровизации контрольно-надзорных производств (далее – КНП). Дело в том, что также как и другие виды административных производств, КНП представляет собой не что иное, как процессы сбора, обработки, анализа информа-

ции о состоянии подконтрольных (поднадзорных) объектов и результатах контрольных мероприятий. Именно информация в ее первичном и обработанном виде является основным компонентом КНП³¹⁹.

Аналоговые и цифровые инструменты могут быть использованы на различных стадиях и в различных процедурах контрольно-надзорных производств. В частности таких, как:

- поддержание в актуальном состоянии банка обязательных требований, предъявляемых к предпринимательской и иной деятельности;
- сбор, накопление и анализ информации о деятельности подконтрольных объектов, выполнении ими обязательных требований, включая работу с жалобами граждан и обращениями должностных лиц;
- планирование контрольных мероприятий;
- подготовка и проведение контрольных мероприятий, взаимодействие по данным вопросам с другими контрольно-надзорными органами;
- осуществление дистанционных проверок деятельности подконтрольных объектов;
- разработка вариантов управленческих и правоприменительных решений по результатам контрольных мероприятий;
- оформление результатов контрольных мероприятий;
- обеспечение исполнения решений, принятых по результатам контрольных мероприятий.

Значение новых информационных технологий для ведения и оптимизации контрольно-надзорных производств огромно. В онлайн-режиме обеспечивается дистанционный мониторинг, что позволяет круглосуточно получать полную и достоверную информацию о состоянии подконтрольных объектов, сохраняя непрерывность контрольных мероприятий. Любые отклонения от обязательных требований, а также риски, возникающие в производственном и управленческом процессе, становятся видны всем участникам.

Таким образом, цифровые формы взаимоотношений участников контрольно-надзорных отношений приведут к изменению парадигмы контроля, со смещением акцента с наказания на профилактику нарушений обязательных требований.

Немаловажно и то обстоятельство, что цифровые формы ведения КНП по сравнению с бумажным способом накопления и обработки информации значительно дешевле, так как позволяют сократить время и расходы на содержание персонала контрольного аппарата.

В автоматизированном цифровом способе ведения КНП заинтересованы и сами подконтрольные лица – граждане и организации, в

отношении которых осуществляются мониторинговые и проверочные мероприятия. Электронно-цифровые формы контроля упрощают взаимоотношения с уполномоченными органами, делают их понятными и прозрачными. Граждане и компании получают возможность видеть обязательные требования, регламентирующие их деятельность, и в этой связи исключается использование обязательных требований, не включенных в Единый реестр обязательных требований. Подконтрольные лица могут постоянно знакомиться со своим объективным «электронным профилем», на регулярной основе получать данные о рисках, возникающих в их деятельности и течении технологических процессов, разрабатывать и принимать меры по устранению нарушений, не дожидаясь прихода контролеров. Тем самым повышается уровень доверия между субъектами и объектами контроля, происходит качественное снижение административной нагрузки на объекты контроля, снижаются коррупционные риски, сокращаются временные и материальные издержки. В целом, автоматизированные и цифровые КНП укрепляют гарантии прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений.

В настоящее время накоплен разноплановый опыт использования информационных технологий в различных контрольно-надзорных органах. Соответствующие автоматизированные системы для целей контроля и ведения КНП функционируют в налоговой службе³²⁰, в Ростехнадзоре³²¹, в Фонде социального страхования³²², в сферах земельного контроля³²³, строительного и жилищного надзора³²⁴, в финансово-бюджетной сфере³²⁵, в системе образования³²⁶ и других отраслях.

Интересный опыт автоматизированного оформления результатов контроля накоплен органами Федерального казначейства. Здесь в автоматизированном режиме составляются протоколы об административных правонарушениях по ряду статей КоАП РФ, субъектами правонарушений которых являются главные распорядители бюджетных средств. В ведомстве осуществляется централизация информации о контрольной работе и применение классификатора нарушений, что в свою очередь позволило унифицировать подходы к контрольной работе, снизить трудозатраты контролеров (по сравнению с выездным контрольным мероприятием) и повысило бюджетную дисциплину в целом³²⁷.

Правительство Российской Федерации совместно с торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Агентством стратегических инициатив (АСИ), общероссийскими общественными организациями «Российский союз промышленников и предпринимателей», «ОПОРА РОССИИ» и «Деловая Россия» запустили цифровой проект для работы с жалобами предпринимателей на незаконные

действия со стороны правоохранительных органов. Этот электронный ресурс предназначен для снижения административного давления на бизнес со стороны таможенных органов, органов внутренних дел, следственных и других правоохранительных органов, для защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Воспользоваться функционалом нового цифрового сервиса может каждый предприниматель, открывший личный кабинет у оператора цифровой платформы. Таким оператором в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 года №1197-р является автономная некоммерческая организация «Платформа для работы с обращениями предпринимателей», учрежденная разработчиками системы.

Удобство системы состоит в отсутствии необходимости личного посещения уполномоченных правоохранительных органов и заполнении соответствующих заявлений. Оставить жалобу можно в личном кабинете, и цифровая платформа самостоятельно определит центральное ведомство, в которое жалоба будет направлена. Если проблема не будет решена, то заявитель может сообщить об этом оператору через личный кабинет либо направить обращение в общероссийские деловые объединения, которые дадут свою оценку сложившейся ситуации. В пилотном режиме платформа будет тестироваться на одном ведомстве – МВД России. В перспективе к системе будут подключены ФСБ России, Генпрокуратура России, Следственный комитет России³²⁸.

Широкие возможности на пути цифровизации КНП и контрольно-надзорной сферы в целом является создание государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее – ГИС)³²⁹. Данная система преследует цель обеспечить посредством использования информационно-коммуникационных технологий исполнение обязанностей, реализацию прав и взаимодействие в электронной форме при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должностными лицами уполномоченных органов.

ГИС обеспечивает автоматизацию ряда областей контрольно-надзорной практики, а именно:

- применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);
- деятельность по оценке результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

– работу по систематизации и учету установленных законом требований при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

– информационное взаимодействие между органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, органами прокуратуры, иными государственными органами, а также организациями путем предоставления доступа к информации о деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащей государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю, а также об используемых ими производственных объектах;

– планирование и проведение мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Участниками ГИС являются Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (оператор); специально определенные сотрудники федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления (координаторы); сотрудники, допущенные к работе с системой указанными контрольно-надзорными органами по специальному перечню (уполномоченные лица) и сотрудники контрольно-надзорных органов, обладающие полномочиями по организации или проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю (пользователи).

На пути автоматизации контроля и цифровизации общества в целом, предстоит решить много проблем. Как верно замечает Д. Зорькин, нужно «новое право, регулирующее отношения в контексте мира цифр и искусственного интеллекта»³³⁰. Вполне очевидно, что вызовы цифровой реальности должны получить адекватное отражение в обновляемом законодательстве о контрольно-надзорной деятельности (в разрабатываемых законопроектах о государственном контроле и об обязательных требованиях).

В условиях удаленного доступа необходимо обеспечить защиту гарантированных законом прав граждан и предпринимателей, сохранение конфиденциальности информации о проверяемой деятельности, за исключением случаев, установленных законом, исключить утечку информации о персональных данных. Важно также, чтобы проверяемые лица имели доступ к данным о своей деятельности, которые получены с использованием автоматизированных цифровых технологий. Это необходимо не только в целях превенции, но и для корректировки недостоверной информации.

Фролов А.И.,
*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского юридического института
(филиал) Университета прокуратуры РФ,
кандидат юридических наук*

О перспективах использования цивилистических конструкций в административном праве и процессе

Отдельные достижения науки гражданского права, некогда зародившись в лоне цивилистики и получив воплощение в гражданском законодательстве, настолько по своей природе универсальны, что стремятся к расширению сферы своего влияния также на другие отрасли правоведения.

Таков, в частности, договор. Помимо гражданского права эта категория известна международному праву (международный договор), конституционному праву (федеративный договор и др.), трудовому праву, административному праву (административный договор) и другим отраслям права.

Несмотря на то, что административный договор прижился в науке, его путь был тернист. Главный упрек в адрес административного договора – отсутствие равноправия и свободы его участников (одного из участников). Поэтому термин «административный договор» может рассматриваться только как условный термин или как юридическая фикция. В действительности за термином «административный договор» скрывается административное управленческое решение, принятое с учетом мнения подчиненного субъекта. Подписание договора подвластным субъектом следует квалифицировать в качестве акта ознакомления с административным решением.

Какую практическую пользу имеет административный договор? В литературе предлагают применять нормы гражданского права к административному договору (форма договора, недействительность договора, ответственность за его нарушение, изменение и расторжение договора)³³¹. Такое предложение входит в противоречие с Гражданским кодексом РФ (п. 3 ст. 2 ГК РФ), в соответствии с которым к отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется. Поскольку административный договор не является договором, применять соответствующие нормы о договоре неверно.

Если же административный договор заключается между субъектами управления равного статуса, то относить его к сфере права было бы необоснованно, т.к. такие отношения правом напрямую не предусмот-

рены. Последнее обстоятельство с учетом отсутствия в административном праве свободы вступления в отношения, не предусмотренные законом, позволяет рассматривать соглашения субъектов управления равного статуса только в качестве джентельменских соглашений, не могущих быть принудительно реализованными.

К сожалению, действительно потенциально полезные применительно к сфере административного управления правовые средства, разработанные цивилистикой, пока не находят должного места в административном праве. Речь идет о возможности использования таких цивилистических конструкций как запрет злоупотребления правом, эстоппель, астрент, толкование текстов административных решений на основе доктрины *contra proferentem*. Указанные конструкции могут быть использованы в целях повышения эффективности административных процедур.

При участии государства в гражданско-правовых отношениях суды в некоторых случаях признают возможность квалификации действий органов власти в качестве злоупотребления правом и отказывают в защите органам власти.

Например, закрепление всего здания на праве оперативного управления за учреждением для того, чтобы воспрепятствовать реализации права на выкуп помещения, может быть признано злоупотреблением правом, если такое решение было принято после подачи предпринимателем в уполномоченный орган заявления о реализации им преимущественного права на выкуп арендуемого помещения в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22.07.2008 № 159-ФЗ³³².

Другой пример. Затягивание ликвидации учреждения, направленное на уклонение от расчетов с кредиторами и освобождение от субсидиарной ответственности, является злоупотреблением правом³³³.

Однако при осуществлении органом своих властных полномочий, в соответствии с общепринятым в судебной практике подходом, норма о запрете злоупотребления правом не применяется³³⁴.

С проблематикой добросовестности и недопустимости злоупотребления правом тесно связана доктрина «эстоппель», в соответствии с которой запрещается противоречивое недобросовестное поведение. Например, в гражданском праве лицо, которое исполняло договор или иным образом давало понять, что считает себя связанным договором, не может впоследствии ссылаться на его недействительность или незаключенность (п. 5 ст. 166, п. 2 ст. 431.1 ГК РФ, п. 3 ст. 432 ГК РФ).

Есть ли политико-правовые основания реализации такого подхода в административном праве? К примеру, если орган власти длительное время в ходе осуществления надзора или в иных случаях исходил из одних позиций, но впоследствии неожиданно и кардинально изменяет своей прежней правовой позиции и инициирует привлечение к ответственности поднадзорного лица, полагавшего на прежнюю практику.

Можно в этих целях также проанализировать административную практику проверки документов «до первого нарушения»: орган власти при осуществлении повторной проверки документа выявляет «не замеченные» ранее нарушения в проверенном им первично документе. Такие действия можно рассматривать как противоречивое и недобросовестное поведение.

Сказанное представляется достаточным основанием для проработки возможных моделей воплощения доктрины «эстоппель» в административном праве. В отдельных случаях, учитывая степень выраженности публичного интереса, если недобросовестные действия органа власти связаны только с непрофессиональным или противоправным поведением служащего, следует руководствоваться соображениями защиты публичного интереса.

Астрент (судебная неустойка) – присуждаемая судом на случай неисполнения решения суда в пользу истца сумма, которая должна сделать исполнение решения суда более выгодным, чем его неисполнение. К сожалению, органы власти не всегда исполняют состоявшиеся судебные акты.

Ранее астрент применялся на основании постановления Пленума ВАС РФ от 04.04.2014 № 22 (не действует). Например, по одному делу суд на случай неисполнения Росреестром решения о восстановлении записи об ипотеке назначил астрент в размере 200 тыс. рублей в день; решение было оперативно исполнено³³⁵.

Основание применения астрента закреплено в ГК РФ (ст. 308.3). Но в соответствии с позицией Верховного Суда РФ (постановление Пленума от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств») астрент не применяется по спорам административного характера, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства и главы 24 АПК РФ. Позднее астрент получил «прописку» в процессуальных кодексах (ч. 3 ст. 206 ГПК РФ и ч. 4 ст. 174 АПК РФ), но не в КАС РФ.

Арбитражные суды применяют астрент на основании ст. 174 АПК. К сожалению, при этом не всегда выполняется карательная функция астрента, учитывая незначительные суммы компенсации: по 100 или по 500 рублей за каждый день просрочки. При этом в судах общей юрис-

дикции при рассмотрении административных дел астрент не применяется.

Применение астрента по административным делам, безусловно, повысило бы авторитет судебной власти и в полной мере бы соответствовало бы принципу верховенства закона.

В гражданском праве при толковании договора применяется правило толкования *contra proferentem*: толкование договора при его неясности осуществляется против стороны, предложившей неясное условие. В соответствии с п. 45 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» при неясности условий договора и невозможности установить действительную общую волю сторон иным образом толкование условий договора осуществляется в пользу контрагента стороны, которая подготовила проект договора либо предложила формулировку соответствующего условия.

Есть ли основания для распространения этого подхода на сферу управления? Например, если текст акта, содержащего административное решение, содержит противоречивые сведения о необходимости осуществления определенного варианта поведения. Представляется, что в этом и в подобных случаях, следовало бы *de lege ferenda* руководствоваться указанным принципом толкования.

В заключение можно отметить, что затронутая проблематика не разработана и ждет своего исследователя.

Чермянинов Д.В.,
доцент кафедры административного права
Уральского государственного юридического университета,
кандидат юридических наук, доцент

Административные процедуры и таможенные процедуры – полное несоответствие понятий и назначения

Очевидно, что точность и унификация терминологии, используемой в правовом пространстве государства, позитивно влияет на корректность реализации правовых норм.

Исследование активно развивающейся на территории Евразийского экономического союза нормативно-правовой базы таможенного дела позволяет утверждать, что понятия, утвержденные Таможенным кодексом Евразийского экономического союза³³⁶ (далее ТК ЕАЭС), не в полной мере соответствуют дефинициям, используемым как в российских научно-теоретических исследованиях, так и в российских источниках норм права.

Очевидно, что подобные ситуации недопустимы, и даже вредны, так как, во-первых, приводят к разночтениям при толковании норм права, а во-вторых, тормозят развитие юридической науки. В подтверждение последнего утверждения можно привести следующие слова профессора А.И.Миколенко – «наука» - это система знаний, а успешность научной деятельности зависит от умения правильно использовать научную терминологию»³³⁷.

Рассмотрим соотношение словосочетаний «административная процедура» и «таможенная процедура».

В первую очередь, путем обобщения значительного количества работ, посвященных исследованию термина и сути «административных процедур»³³⁸, выделим их признаки.

В.Н. Протасов считал, что «процедура есть система, которая:

- а) ориентирована на достижение конкретного социального результата;
- б) состоит из последовательно сменяющихся друг друга актов поведения;
- в) урегулирована социальными нормами;
- г) иерархически построена;
- д) находится в развитии;
- е) выступает средством реализации основного общественного отношения (имеет служебный характер). Правовая процедура действует в правовой среде»³³⁹.

Обобщая и упрощая мнения российских³⁴⁰ и зарубежных ученых³⁴¹ и положения приведенных нормативных актов, можно сделать вывод, что административная процедура - это порядок осуществляемых органом власти или должностным лицом управленческих действий, направленный на достижение результата в сфере социального управления.

Теперь, с целью разъяснения значения термина «таможенная процедура» обратимся к следующим положениям ТК ЕАЭС.

"Таможенная процедура" - совокупность норм, определяющих для целей таможенного регулирования условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами. (п.34.ч.1 ст. 2 ТК ЕАЭС);

Товары, перемещаемые через таможенную границу Союза...для нахождения и использования на таможенной территории Союза, вывоза с таможенной территории Союза и (или) нахождения и использования за пределами таможенной территории Союза подлежат помещению под таможенные процедуры.... (п.1 ст.127 ТК ЕАЭС);

Лица, указанные в статье 83 настоящего Кодекса³⁴², вправе выбрать таможенную процедуру, предусмотренную настоящим Кодексом, путем ее заявления при таможенном декларировании товаров, либо при заявлении товаров к выпуску до подачи декларации на товары, либо путем ввоза товаров на территорию портовой СЭЗ или логистической СЭЗ. (п. 1 ст. 128 ТК ЕАЭС).

Сведения о выбранной таможенной процедуре вносятся в декларацию на товары, подаваемую в таможенные органы (п.1 ч.1 ст. 106 ТК ЕАЭС)

То есть таможенной процедуре, в отличие от административной процедуры, соответствуют следующие признаки:

- это не является управленческим действием (или последовательностью действий) органа исполнительной власти, направленным на достижение социального результата (публичного интереса);

- таможенная процедура применяется только в связи с перемещением товара через таможенную границу;

- таможенная процедура выбирается декларантом по своей инициативе;

- декларант использует таможенную процедуру в целях повышения эффективности заключенной внешнеэкономической деятельности;

- таможенная процедура определяет порядок и/или условия оплаты таможенных платежей при перемещении товара через таможенную границу, а также условия использования товара или распоряжения товаром.

- выбор таможенной процедуры необходим для обеспечения не публичного, а личного интереса.

Объединяя приведенные признаки можно дать разъяснение, что именно, в соответствии с положениями ТК ЕАЭС следовало бы понимать под таможенной процедурой - это сведения о предназначении перемещаемого через таможенную границу товара, представляемые декларантом в таможенный орган по установленной форме с целью повышения экономической выгоды от соответствующей международной сделки.

Иными словами, ни признаки, ни используемые дефиниции административных и таможенных процедур не имеют взаимного соответствия. Примечательно, что понятие «таможенная процедура» пришла на смену используемому ранее в российском таможенном законодательстве понятию «таможенный режим»³⁴³, который по тем же основаниям не соответствовал сути и назначению специальных административно-правовых режимов, применяемых в государственном управлении.

Учитывая, что таможенные процедуры используются в таможенных правоотношениях, являющихся составной частью российских административных правоотношений³⁴⁴, можно сделать вывод, что в источниках норм таможенного права Евразийского экономического союза и Российской Федерации имеется подлежащий устранению «терминологический брак».

С целью исправления данной ситуации необходимо оказаться от термина «таможенная процедура» - заменить его понятием «предназначение товара».

При этом в ст. 2 ТК ЕАЭС предлагается внести следующее определение – *предназначение товара - это заявляемые декларантом в таможенный орган сведения о цели перемещения товара через таможенную границу, определяющие условия, правила и ограничения при использовании данного товара, а также порядок применения таможенно-тарифного и нетарифных методов регулирования.*

Юсупов В.А.,
*профессор кафедры административного
и информационного права юридического факультета
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федера-
ции,*
доктор юридических наук, профессор

Административные процедуры принятия управленческих решений

Совершенствование административного законодательства в Российской Федерации на современном этапе связано с углубленным изучением объекта административно-правового регулирования³⁴⁵. В сфере государственного управления это предлагает познание характера, сущности, особенности тех или иных функций органов государственного управления. Это позволит создать наиболее эффективные административно-правовые акты регулирования этих функций.

Среди правовых норм, регулирующих функции государственного управления, в последние годы ученые обратили внимание на так называемые административные процедуры. С.Д. Хазанов, например, под административными процедурами понимает нормативно - установленный и последовательный порядок реализации административно-властных полномочий на разрешение юридического дела или выполнении управленческой функции³⁴⁶. Разработка теории административных процедур, как подчеркивают специалисты в области административного права, должна иметь системный характер и вестись на базе единого законодательного акта³⁴⁷. Между тем, пока такой акт ещё не принят, надо вести работу по разработке административных процедур регулирования отдельных функций государственного управления. Среди них важными являются процедуры принятия управленческих решений.

Принятие управленческих решений-важная функция процесса исполнительно - распорядительской деятельности. Она формируется как результат определённой реакции складывающиеся в процессе изменения социально-экономической действительности, как источник перспективных программ общественного развития и представляет собой импульс, толчок, заряд последующей деятельности людей (коллективов и отдельных личностей), то есть управляющих и управляемых звеньев системы.

По существу, управленческое решение является мыслительным актом, сформулированной идеей, поэтому в его содержание могут включаться лишь мыслительные компоненты, которые потом облака-

ются в форму устных велений или письменных юридических актов, на основе которых развёртывается практическая деятельность людей.

Управленческое решение складывается из двух частей: а) целевой функции; б) комплекса организационных идей. Целевая функция включает в своё содержание следующее:

1. Элементы объективного (источники целеполагания);
2. субъективную сторону ценностных отношений;
3. прогностический элемент.

Элементы объективного - это отражение в сознании субъекта управления реально развивающаяся действительность. Она проявляется как информация, исходящая от объекта исполнительно - распорядительной деятельности. Анализ, обработка и оценка этой информации проводятся субъектом управления с привлечением его миропонимания, опыта, накопленных знаний. Именно здесь проявляется субъективная сторона ценностных отношений, которая затем, корректируясь в соответствии прогнозом, окончательно формирует целевую функцию управленческого решения. Всё то, что включается в содержание целевой функции, является источником движения человеческого духа, его высоких целей и всесторонних потребностей.

Организационные идеи направлены на обеспечение поставленных целей. В их комплексе формируются следующее: а) идеи организации системы управления, которая наилучшим образом соответствовала бы реализации целевой функции; б) идеи организации процесса управления; в) идеи организации контроля и учёта; г) идеи обеспечения стабильных возможностей, то есть идеи о регламентации определённых параметров формирования последующих конкретизирующих решений. Последний элемент комплекса организационных идей определяется наличием взаимосвязанной системы управленческих решений.

Принятие решения процессуально складывается из трёх основных этапов: а) подготовки и обоснования проекта решения; б) согласования проектов с заинтересованными субъектами управленческой деятельности; в) процедуры рассмотрения проекта компетентным органом и принятия его в качестве юридически значимого акта.

Проектов решений, которые совсем не обосновываются, не существует. Говоря об этом, мы имеем в виду научное обоснование с использованием имеющегося в распоряжении органов управления арсенала знаний.

Обоснование - это доказательство того, что из числа нескольких имеющихся вариантов проектов какой - то определённый будет наиболее оптимальным.

Структура процесса обоснования тесно связана с содержанием управленческого решения и состоит из двух этапов: а) обоснования целевой функции; б) обоснования организационных идей.

Обоснование целевой функции начинается с получения анализа и оценки информации, отражающей состояние объекта управления.

Выбор цели, являясь по существу вторым после анализа и оценки информации этапом обоснования целевой функции управленческого решения, несомненно, требует доказательства того, что именно в таком направлении нужно развивать свою деятельность. Здесь большое значение имеет опыт руководителя или органа управления.

Одной из важнейших задач в управлении является развитие интуиции руководителей путём разнообразных методов совершенствования их мыслительной деятельности. Если не все, то наиболее важные решения о направлении деятельности, принятые на основе опыта или в результате интуиции, требуют доказательства их правильности.

Наряду с развитием интуиции руководителей, необходимо развивать их прогностическое мышление, определяемое как интеллектуальный процесс научного решения перспективных проблем государственного управления на основе прогностической информации. И то и другое достигается научно обоснованной системой обучения руководящих кадров и практикой их деятельности.

Управленческое решение (особенно исходное управленческое решение) порождает многоплановые общественные последствия: экономические, юридические, организационные, социальные. Многие из этих последствий повторяются, подобно цепной реакции, вызывая разнообразные социальные явления. Всё это обуславливает необходимость комплексного обоснования управленческих решений.

В чём существо и содержание комплексного характера обоснования решений? Несомненно, оно состоит в необходимости учёта разнообразных факторов ситуации, по поводу которых принимается решение, а также условий его реализации. Если, например, это хозяйственное решение, то оно должно учитывать социальную и экономическую целесообразность принимаемых мер, общественные последствия хозяйственных и иных преобразований, юридические и организационные условия обеспечения эффективности претворения в жизнь данного решения.

Говоря об организационных условиях эффективного претворения в жизнь решения, необходимо сделать следующее:

- 2) Правильно сформулировать концептуальную модель решения;
- 3) Разнообразить принципы построения и деятельности организационных структур, которые будут использованы в процессе реализации решения;

4) Продумать и увязать друг с другом методы осуществления идеи на разных уровнях процесса управления.

Комплексный характер обоснования управленческих решений ставит перед органами исполнительной власти задачу повышения роли научного элемента в их исполнительно-распорядительной деятельности.

Решение этой задачи связано, прежде всего, с повышением компетентности руководителей различных звеньев, развитием их творческой активности в процессе управления. Руководитель выступает в качестве организатора работы органа. Он не только выдвигает идеи, но в силу своего положения обязан организовывать осуществление своих идей или идей вышестоящих органов управления, которые адресуются ему в форме нормативных и индивидуальных актов, в виде устных организационных велений.

Поскольку функция принятия решения затрагивает все аспекты работы исполнительно-распорядительных органов, она является основой деятельности всех подразделений, осуществляющих общее руководство. Но в современный период сложность управленческой деятельности вызывает всё большую необходимость выделения специальных звеньев по подготовке проектов крупных решений.

Структурные подразделения по обоснованию решений должны комплектоваться из постоянно работающих в исполнительно - распорядительных органах экспертов-крупных специалистов хозяйства, культуры, административно- политической деятельности и учёных. Для решения отдельных вопросов могут также привлекаться лица со стороны – работники высших учебных заведений, научно-исследовательских учреждений и т.д.

Юридическое значение заключения эксперта или группы экспертов, разумеется, должно носить статус рекомендации, ибо государственно - властными полномочиями наделяются только органы управления и должностные лица.

Но вместе с тем есть смысл законодательно закрепить положение, при котором ни единоначальный руководитель, ни коллегиальный орган не могли бы рассматривать проекты важнейших решений без предварительного заключения экспертов. В число последних обязательно должен включаться специалист в области права, который осуществлял бы юридическое обеспечение решения во всех его аспектах.

Оптимизация функции принятия решения связана с изучением и совершенствованием организационно - правовых форм стадии непосредственного принятия решений, то есть того заключительного этапа, когда подготовленный проект становится юридически значимым документом.

В коллегиальных органах исполнительной власти вырабатываются практикой одни формы и методы принятия решения, в единоначальных - другие. Эти формы и методы также должны быть отработаны и регламентированы процедурными актами. Особенно велика роль экспертов в принятии межотраслевых управленческих решений, которые по тем или иным вопросам согласуют деятельность разных органов управления.

Эксперт отличается от специалиста в управлении тем, что он обладает широкой совокупностью знаний (об истории развития какого-то явления). Задача эксперта состоит в том, что он, используя глубокие специальные знания объективных законов общественного развития, опыт и интуицию, осуществляет перевод этих законов на язык конкретных управленческих решений.

Следующей за подготовкой проекта решения является стадия согласования, которая может быть двух видов: внутренней (с руководителями структурных подразделений органа управления) и внешней (с руководителями других органов управления, включая и подведомственные). Задача согласования состоит, во-первых, в расширении круга компетентных лиц, обслуживающих проект, во-вторых, в их информировании о готовящемся акте. Согласование – это настолько индивидуальный этап процесса правового регулирования, что формализовать его каким-либо актом для всех органов управления невозможно и нецелесообразно. Поскольку в практике управления имеет место стремление некоторых служащих за счёт «собираания виз» снять с себя или уменьшить ответственность за подготовку решения, что уже отмечалось в литературе³⁴⁸, в каждом органе должна быть разработана и утверждена руководителем инструкция о порядке согласования важнейших проектов юридических актов.

Юридическое воздействие на организационные и регулятивные отношения в процессе подготовки проектов и принятия решений разнообразно, оно касается многих сторон деятельности исполнительно-распорядительных органов, важнейшими из которых являются следующие: а) правовое положение специальных подразделений, готовящих решения; б) правовой статус экспертов; в) организационно-правовые формы процесса подготовки и принятия решений.

Опыт разработки административных процедур осуществления отдельных функций государственного управления может лечь в основу разработки единого закона об административных процедурах.

Раздел 2.
МАТЕРИАЛЫ СЕКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА
28 ноября 2019 года по смежным проблемам

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

К понятию методов государственного управления

Для того, чтобы достигнуть эффективности в государственном управлении, применяются самые разнообразные методы. Перечень их очень разнообразен. Поэтому принято их классифицировать. Они составляют две большие группы: административные и экономические. Под административно-правовыми методами принято считать способы реализации полномочий, задач и функций органов исполнительной власти. Они помогают осуществлять непосредственное воздействие органов исполнительной власти, которые принято называть субъектами управления, на объекты управления. Такими могут быть подведомственные им предприятия, учреждения, организации или даже целые отрасли. Экономические методы носят другой характер.

Говоря о методах управления в сфере государственной власти, чаще всего имеют ввиду три ветви власти: кроме исполнительной, ещё законодательную и судебную. Правовые основы деятельности этих органов регулируются широким спектром законодательных и нормативных актов. В сфере исполнительной власти они прямо или косвенно влияют на их деятельность. В них находят отражение особенности нашего государства: федерализм, демократическое устройство власти, уровень социально-экономического развития страны, частная собственность, наличие иностранного капитала в различных отраслях, социальные и экономические особенности регионов и другие. Многие предприятия страны находятся в частной собственности и не управляются государством. Другие имеют смешанный капитал и управляются государством частично, в зависимости от количества акций. Защита прав и свобод граждан органами исполнительной власти должна оставаться приоритетной задачей, как одно из неременных требований построения правового государства.

Административно-правовые методы управления - это инструментарий, которым пользуется государство. Это общее понятие, примени-

тельно к теории управления. Они связаны с практической реализацией этих задач и функций. Это управление во внешней среде, для чего и создаются эти органы. Эту часть управления иногда называют управлением в «динамике».

Методы управления должны учитывать особенности территорий, географические и демографические условия, размер территорий, наличие профессиональных специалистов, обеспечение электро- и газоснабжением. Например, это Крайний Север или Кавказ, тайга или тундра, Дальний Восток или Сибирь.

Методы управления включают следующие функции: сбор и анализ информации об объектах управления. Это могут быть вопросы выполнения задач, которые поставлены перед органами исполнительной власти, их правовое обеспечение, количество жалоб и т.д. На основе такого анализа субъекты управления делают прогнозы и на их основе принимают решения. Эти решения должны быть доведены до исполнителей и способствовать их выполнению. Вместе с тем, субъекты управления должны контролировать и проверять исполнение решений. При этом принимать усилия по организации взаимодействия между различными органами субъектов и объектов управления. Для успешного решения поставленных задач субъекты управления должны способствовать внедрению новых технологий, технических средств. В конце этих методов управления находится учет, отчетность, оценка эффективности деятельности.

Вместе с тем, управление понимают и в узком смысле. Это статика управления, способ организации деятельности органов исполнительной власти, внутри-аппаратная или внутриорганизационная деятельность. Это методы организации работы, распределение задач и функций внутри аппарата, нормативное регулирование, наличие должностных инструкций, закрепленные в них полномочия, ответственность сотрудников, графики, планы и сроки работ, распорядок дня, порядок прохождения документации и т.д. Эту часть управления называют управлением «в статике»

Выбор методов управления зависит от особенностей Конституции РФ. В соответствии со ст. ст. 71-72 Конституции РФ разделены полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами. Там, где ведущая роль принадлежит Российской Федерации, приоритет в управлении принадлежит ей. Там, где доминируют субъекты РФ, методы управления принадлежат им. При этом возможна передача полномочий Российской Федерации субъектам РФ и наоборот.

Часто Российская Федерация создает в субъектах территориальные органы исполнительной власти и наделяет их различными полномочиями для выполнения поставленных задач. В этом случае Федеральный центр может управлять ими методами убеждения и принуж-

дения. В свою очередь территориальные органы могут использовать в своей деятельности подобные методы.

Методы управления меняются в зависимости от конкретной обстановки, в которой принимаются управленческие решения. Например, если оперативная обстановка спокойная, нет всплеска преступности, пожаров, наводнений, то органам внутренних дел и другим органам нет необходимости использовать меры принуждения. Но если обстановка осложняется, то меняются графики работы, привлекаются приданные силы. Методы работы в динамике, т.е. во внешней среде, будут более жесткими, принудительными. Например, в праздничные, спокойные дни органы правопорядка более терпимы к мелким нарушениям, пожилых людей в легком подпитии могут отвезти домой. Чаще используются методы убеждения. Но иначе органы правопорядка будут действовать в условиях объявления чрезвычайной ситуации. Здесь доминируют методы принуждения, пресечения. Да и законодательство в таких ситуациях применяется более жесткое. За нарушение общественного порядка суд может приговорить уже не к 15 суткам, а к 30 суткам ареста. В таких условиях ограничиваются принудительно права и свободы граждан в соответствии с законом. В таких условиях действуют сотрудники МЧС РФ, МВД и другие.

Другая ситуация. Ежегодно Президент Российской Федерации издает указ о призыве на военную службу. Первоначально призывники добровольно являются на призывные пункты. Действует метод убеждения, он приносит свои плоды. Вместе с тем, ряд призывников уклоняется от призыва. К ним применяются меры принуждения, вплоть до уголовной ответственности.

Методы управления могут зависеть от личности руководителя, определяются его психологическими качествами. На примере публичных людей мы это видим. Одни сдержаны, даже флегматичны. Другие импульсивны, эмоциональны. Все это характеризует стиль управления. Одни авторитарны, не терпят возражений, проверяют каждую букву в документе, чем затягивают сроки исполнения. Другие полностью доверяют сотрудникам. Они докладывают конечный результат. Это более эффективный метод управления, более педагогичный. Методы убеждения и принуждения, словно марафонцы на дистанции, часто меняются местами. То лидируют методы убеждения, то принуждения. Но во всех случаях методы убеждения должны быть победителями. Государство иногда вынуждено применять методы принуждения в силу различных обстоятельств. Пример, «шоковая» терапия. Она обесценила денежные накопления населения. Но это была вынужденная мера. Или принудительная эвакуация автомобилей. Органы исполнительной власти поспешили заняться уборкой автомашин в центральной части г. Москвы, нежели разъяснить гражд-

данам порядок эвакуации. Эта поспешность иногда приводила к тому, что автомобили эвакуировали вместе с гражданами. Та же ситуация с платными стоянками. С учетом юридического содержания методы управления находят свою юридическую конкретизацию в тех или иных управленческих решениях. Они выражают различные способы решения конкретных управленческих ситуаций.

Выбирая те или иные методы управления, важно обеспечить эффективность управленческой деятельности и выполнения принимаемых решений. Они должны обеспечить согласованность и взаимодействие между субъектами и объектами управления, обмен информацией между ними, корректировку планов работы, взаимодействие, обмен опытом, обобщение результатов деятельности.

При управленческих отношениях реализуется властное воздействие субъекта на объект. Выбор методов управления зависит от управленческих властных полномочий. В них происходит подчинение объекта воли субъекта управления. В этом проявляется субординация управленческих отношений, реализуется формула власти и подчинения, проявляется лидерство или доминирование субъекта управления, его главенствующее начало.

Кроме методов управляющего воздействия субъекта управления на объект управляющего воздействия и методов организации работы аппарата управления, следует различать метод совершенствования управленческих действий. Под ними понимают определенные процедуры, которые зависят от особенностей субъекта и объекта управления. Это, прежде всего, сбор и анализ информации об условиях, в которых приходится действовать, прогнозирование изменения обстановки и возможных результатов деятельности.

Важно знать, какими методами доведена до исполнителей воля субъекта, как организовано исполнение решений и налажен контроль. Организация работы, внедрение передового опыта, взаимодействие, проверка исполнения решений, оценка эффективности деятельности имеет важное значение. Оперативность, скорость, научные современные методы, а не волокита и субъективизм имеют решающее значение.

Это вопросы связаны с внешней деятельностью субъекта управления, с его динамикой. Методы организации деятельности включают также определение задач в государственном управлении, разработкой структуры органов управления, определении их полномочий, финансовое, кадровое материальное обеспечение, определение форм реализации исполнительной власти, поскольку формы и методы между собой связаны. Часто в формах определяются методы управления.

Методы управления имеют свое отличие от метода правового регулирования. Последний связан с предписаниями, запретами, дозволением, который широко применяется в административном праве. Этот метод распространяется на всех участников общественных отношений, в то время как метод управления действует только на объект управления. Метод управления носит адресный персонализированный характер, имеет конкретного адресата. Метод регулирования носит более общий характер. Он предлагает участникам общественных отношений вести себя по собственному усмотрению. Например, если физические лица желают заниматься предпринимательской деятельностью, то им могут быть предоставлены льготные кредиты, тарифы, налоги. Поэтому принято считать, что метод правового регулирования связан с функциями административного права, в то время как метод управления - с функциями субъекта управления. Метод правового регулирования подчиняется определенным нормам и регулируется различными законами. Так Федеральный закон № 381 от 20.06.2014 года «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в ст. 4 «Методы государственного регулирования» перечисляет эти методы. Это установление требований к ее организации и осуществлению, антимонопольное регулирование в этой области, информационное обеспечение, государственный контроль (надзор). Закон не адресован конкретным объектам, он определяет лишь область общественных отношений, которые защищаются и другими законами, например, ФЗ № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Общественные отношения в управленческой деятельности тесно связаны с людьми, поскольку на одной стороне этих отношений всегда находятся люди. Поэтому методы управленческой деятельности должны учитывать «человеческий фактор» т.е. мотивацию и мотивы поведения. Даже если люди обладают самыми современными техническими средствами, они не могут не учитывать особенности людей, которыми они управляют. Известны многие случаи с трагическими последствиями, когда не учитывался «человеческий фактор». Мотивы поведения людей, их потребности, интересы, цели деятельности играют важную роль в управленческой деятельности, в формировании мотивации позитивной направленности. В этом случае интеллектуальные и профессиональные качества будут направлены на решение поставленных задач, не оставляя людей равнодушными к порученному делу. Какие бы не были грандиозные планы органов исполнительной власти, объема финансирования, результаты будут зависеть от воли людей, их мотивации, направленной на решение поставленных задач, на исполнение общественных, а не личных интересов.

Успешность деятельности объекта управления зависит от правового обеспечения. Если орган управления своевременно предоставляет объекту деловую информацию, кредиты, документацию, то объект управления действует успешнее. Широко известно, что отсутствие информации в условиях принятия решения порождает отрицательные эмоции. Это может привести к неверному решению или даже срыву деятельности, или отказу от нее. И в этом тоже находит отражение «человеческий фактор», а в целом к успешному решению поставленных задач.

Из этого вытекает, что под методами государственного управления понимают порядок обеспечения информацией объекта управления, способы, приемы, средства воздействия субъекта, в рамках управленческой системы, с целью решения поставленных задач. Этим они отличаются от методов правового регулирования, где объект управления самостоятельно принимает решение в рамках предоставленных ему правом возможности.

Грищенко Л.Л.
*Академия управления МВД России,
Государственный университет управления,
доктор юридических наук, профессор*
Грищенко В.В.
кандидат исторических наук

Роль и юридическая основа урбанизации в советский период

История городской цивилизации – это сложный и интересный период в истории любого государства. Сегодня развитие городской цивилизации рассматривается через понятие «урбанизация», под которым понимается социально-экономический процесс, выражающийся в росте городских поселений, концентрации населения в них, особенно в больших городах, в распространении городского образа жизни на всю сеть поселений³⁴⁹.

В данной статье будет рассмотрен только небольшой, но значительный период урбанизации Российского государства - советский период.

В историческом плане процесс урбанизации в советское время проходил по двум основным этапам.

3) Первый - охватывает 20-40-е гг. XX в. После революции 1917г. урбанизация страны приобрела бурный характер, причем движущей основой ее явилось развитие индустрии и связанных с нею функций. И если в 1917 году доля городского населения России составляло только 18% то к 1940 году, она дошла до 33%.

4) Второй этап приходится на вторую половину XX в. Его еще можно назвать послевоенный. Этот этап характеризуется интенсивным индустриальным развитием страны в послевоенные года. Для него типично не просто ускорение темпов роста городского населения, но и возникновение таких новых качественных параметров, как преимущественный рост больших городов, формирование городских агломераций распространение городского образа жизни на сельскую местность и др. Всего за этот период число городов увеличилось с 877 до 1037. Доля городского населения к началу 90-х годов XX века составляла уже 60%³⁵⁰.

Изучая исторический материал, и особенно правовые программные документы каждого этапа, мы пришли к выводу, что основной движущей силой развития городов в данное время являлись волевые решения советского правительства направленные на индустриализацию промышленности и ее восстановление после войны. Достаточно привести такие решения, как разрабо-

танный по заданию и под руководством В.И. Ленина Государственный план электрификации России, который был принят Советом народных комиссаров и имел силу закона.

В середине 1920-х гг. партийное руководство СССР выдвинуло цель – формирование самого современного в мире, самого мощного военно-промышленного комплекса (ВПК) для кардинального технического перевооружения и механизации Красной армии. Эта программа получила наименование «индустриализация». В связи с программой индустриализации были поставлены задачи:

- расширение добычи природных ресурсов для обеспечения тяжелой промышленности и экспорта, с тем чтобы было чем рассчитывать с зарубежными торговыми партнерами за приобретение передовых производственных технологий и образцов техники, а также для того, чтобы сделать Европу зависимой от нашего сырья;

- формирование единой общегосударственной системы энергетической инфраструктуры (для обеспечения расширяющегося военно-промышленного производства электроэнергией);

- формирование единой транспортной структуры (для обеспечения связи в цепочках производственных процессов и переброски грузов и живой силы к намечаемым театрам военных действий).

В ходе разработки программы индустриализации был осуществлен коренной пересмотр базовых принципов и модели географического размещения промышленности и характера административно-территориального деления.

Не менее важные планы, имеющие силу законов принимались на съездах народных депутатов в виде пятилетних планов развития народного хозяйства.

В качестве примера освоения Сибири и Дальнего Востока и развития городов в данном регионе достаточно привести решение Госплана СССР в котором определялось потребность первой пятилетки в рабочей силе в 10 млн. человек. Но поскольку плотность заселения данных районов была исчезающе малой (менее 0,5 человек/ га)³⁵¹, то взять эту рабочую силу на местах было не откуда. Поэтому власть вынуждена была разрабатывать мероприятия по перемещению на осваиваемые территории крупных масс трудовых ресурсов и развитие инфраструктуры. А это означало строить здесь же – на пустом месте, новые рабочие поселения для размещения перемещаемых сюда трудовых ресурсов. Причем не просто рабочие поселки, а целые города, поскольку мощность фабрик и заводов-новостроек требовала концентрации вокруг себя трудовых ресурсов в количествах от 50 до 300 тыс.

человек. Моногорода первых пятилеток возникали: а) рядом с местами залегания природных ископаемых – сырья (Магнитогорск, Новокузнецк, Каспийск, Байкальск); б) как пригородные поселки возле крупных городов, рядом с которыми возводились новые промышленные объекты (Верхний Уфалей, Чебаркуль); подле перерабатывающих комбинатов, а также на основе разросшихся рабочих поселков Краснотурьинск, Медногорск, Сясьстрой, Ковдор)³⁵².

Рост городского населения в России происходил за счет трех составляющих: превышение числа родившихся над числом умерших; превышение числа прибывших в города над числом выбывших из них; административно-территориальных преобразований в результате которых, многие сельские жители, никуда не выезжая, становились горожанами.

Особенность советской урбанистической политики заключалась в том, что рабочая сила перемещалась в возникающие моногорода, во-первых, планово – в количестве, predetermined расчетами потребной ее численности в соответствии с мощностями и трудоемкостью градообразующих промышленных предприятий, а во-вторых, преимущественно принудительно – советская власть отказалась от стимулирования людей к перемещению на новые места обитания за счет создания лучших условий жизни, нежели в существовавших городах. «Материальная заинтересованность» и «прельщение комфортом» были заменены на «трудообмобилизационное принуждение».

В целом контингенты рабочей силы (составлявшие население моногородов-новостроек) по типу миграций можно подразделить на пять категорий:

- добровольные – приезжавшие по найму, по велению сердца;
- добровольно-вынужденные – вынужденные покинуть существующие города;
- добровольно-принудительные планово-мобилизационные переселения (расселение демобилизованных красноармейцев, направление специалистов и квалифицированных работников, направление по комсомольским путевкам, оргнабору и проч.);
- принудительные (депортации; спецпереселения);
- репрессивные (распределение заключенных по сети трудовых колоний и лагерей)³⁵³.

Однако к концу XX в. картина изменилась. Сегодня в России городов чуть больше тысячи. Практический прирост числа городов не только остановился, их количество даже сократилось. Однако бурно развивается другая тенденция – укрупнение городов. Число крупных городов за последние годы выросла с 7 до 165 и в них

проживает 45 % населения страны. При этом сегодня мы остро ощущаем недостаток городов на обширной территории Урала, Сибири, в Дальневосточном регионе. А именно эти районы, становятся в настоящее время, и в перспективе наиболее привлекательными и с экономической и комфортной составляющей. В этой связи полагаем, необходимым изучать советский опыт развития городов и их продвижение по всей территории страны.

Совершенствование административно-правовой ответственности за нарушение таможенного законодательства в РФ

Статья 354 ТК ЕАЭС предусматривает, что таможенные органы ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством государств-членов. В государствах-членах ЕАЭС соответствующие правоотношения регламентированы следующими национальными кодифицированными актами: Кодекс об административных правонарушениях в Российской Федерации (далее-КоАП РФ), Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее-КРКоАП), Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее-КоАП РБ), Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее-ПИКоАПРБ), Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях (далее ККРoН), Таможенный кодекс Республики Армения (далее-ТК РА), Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения (КоАП РА).

Административным правонарушениям в области таможенного дела в кодексах всех стран ЕАЭС уделяется соответствующее внимание. Правонарушения в области таможенного дела в Кодексах государств – членов ЕАЭС регламентированы нормами отдельных глав.

Глава 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)» содержит 24 статьи и соответственно 44 состава нарушений таможенных правил, за которые предусмотрены такие наказания, как предупреждение, штраф, конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения.

Глава 14 КоАП РБ «Административные правонарушения против порядка таможенного регулирования» (административные таможенные правонарушения) – состоит из 16 статей и соответственно 23 составов нарушений таможенных правил, за которые предусмотрены следующие наказания: предупреждения, штраф, конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения.

Глава 29 КРКоАП «Административные правонарушения в сфере таможенного дела» - состоит из 38 статей и соответственно 57 составов нарушений таможенных правил, за которые предусмотрены следующие наказания: предупреждение; штраф; конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения; исключение из соответствующего реестра лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

глава 33 ККРон «Нарушения против порядка управления в сфере таможенного регулирования» - состоит из 20 статей и соответственно 27 составов нарушений таможенных правил, за которые предусмотрены следующие наказания: предупреждение и штрафа определенной категории.

Глава 37 ТК РА «Нарушение таможенных правил и ответственность за них» - состоит из 20 статей, причем статья 189 ТК РА раскрывает понятие «Нарушение таможенных правил», составов нарушений таможенных правил-18, за которые предусмотрена ответственность в виде штрафа.

Анализируя количественные показатели составов правонарушений, предусмотренных за нарушение таможенных правил в государствах-членах ЕАЭС уже можно сделать вывод о том, что составы правонарушений различные в каждом государстве. При сравнении составов административных правонарушений, предусмотренных за нарушение таможенных правил следует отметить наличие существенных расхождений в подходах, используемых в этих государствах.

Следует заметить, что под составом правонарушения понимается совокупность юридических фактов, которые являются основанием наступления юридической ответственности и способом индивидуализации наказания. Состав правонарушения имеет огромное практическое значение для толкования конкретной нормы права и позволяет наиболее полно раскрыть ее содержание. Состав правонарушения позволяет законодательно закрепить модель квалификации административных правонарушений в точном соответствии с законом. По общему правилу состав правонарушения состоит из объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

Автором выявлены существующие проблемные моменты в законодательстве ЕАЭС, когда лицо может уйти от административной ответственности в одном государстве, либо подвергнутся наиболее «мягкому взысканию». Есть только некоторые составы правонарушений, характерные для всех государств ЕАЭС, например, по ст. 16.2, 16.9, 16.11, 16.12, 16.13, 16.14, 16.18. Однако, стоит отметить, что диспозиции самих составов правонарушений

различные, как и различные санкции за их совершение. Кроме того, есть составы правонарушений, характерные только для одной или двух стран ЕАЭС, например, 16.7, 16.8, 16.16, 16.22. На практике может возникнуть ситуация при которой лицо сможет избежать административной ответственности ввиду ее отсутствия в национальном законодательстве другой страны ЕАЭС. Например, в Республике Беларусь действует два нормативных акта в области привлечения лиц к административной ответственности (материальные нормы закреплены в КоАП, процессуальные – в Процессуально-исполнительном кодексе). Не менее интересны нормы, которые содержатся в законодательстве Республики Армения – в Таможенном кодексе (производство по делам об административных правонарушениях и составы административных правонарушений), общие вопросы привлечения регулируются Кодексом об административных правонарушениях Республики Армения. Серьезные различия существуют в Особенных частях кодексов, закрепляющих составы административных правонарушений за нарушения таможенных правил, санкциях за их совершение.

Не менее интересным с точки зрения данного исследования является вопрос штрафных санкции, предусмотренный национальным законодательством государств-членов ЕАЭС. Автором приведена сравнительная характеристика (в переводе в национальную валюту РФ) штрафных санкции в государствах-членах ЕАЭС.

В Российской Федерации за нарушения таможенных правил, предусмотрены следующие штрафные санкции: кратные стоимости товаров, от 300 рублей до 500 000 рублей. В приведенной таблице отражены суммы штрафов, предусмотренные за нарушение таможенных правил в странах ЕАЭС.

Российская Федерация	Республика Казахстан	Республика Беларусь	Республика Кыргызия	Республика Армения
от 300 рублей до 500 000 рублей	от 4 173 рублей 10 копеек до 417 350 рублей	от 789 рублей 27 копеек до 118 390 тысяч 50 копеек	от 910 рублей до 20 950 рублей 70 копеек.	от 1 330 рублей 56 копеек до 26 611 рублей 20 копеек

Приведенный анализ штрафных санкции за нарушение таможенных правил в странах участницах ЕАЭС еще раз подтверждает утверждение автора о необходимости гармонизации законодательства и применение единого для всех стран участниц ЕАЭС, поскольку

ку возникает ситуация при которой за аналогичные правонарушения применяются совершенно различные санкции. С учетом того, что в большинстве своем к административной ответственности привлекаются профессиональные участники внешнеэкономической деятельностью целью которых является извлечение прибыли – на практике может возникнуть ситуация, когда лицо будет умышленно уклоняться от привлечения к административной ответственности в одной из стран, где будет действовать наиболее жесткая штрафная санкция. Данную проблему, по мнению автора необходимо решить путем разработки Модельного законодательства, в котором изложить рекомендации для стран-участниц ЕАЭС, позволяющие сблизить национальное законодательство данных стран и устранить существующие проблемные моменты в практике применения действующего административного законодательства.

Добробаба М.Б.,
профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент

Проблемы правового регулирования дисциплинарного производства на государственной службе

Дисциплинарная ответственность на государственной службе не может быть реализована без правоприменительной деятельности, в процессе которой устанавливаются событие дисциплинарного проступка, его субъекты, обеспечиваются сбор необходимых материалов и доказательств, их проверка, определяются в правовом акте соответствие юридических и фактических оснований дисциплинарной ответственности и способы реагирования на дисциплинарный проступок.

Нормативная регламентация внесудебного дисциплинарного производства определяется широким кругом правовых актов различного уровня, что вызывает определенные трудности в его организации и осуществлении. Поэтому совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей процессуальный механизм реализации дисциплинарных отношений на государственной службе, является первоочередной задачей законодателя.

В действующем законодательстве стадии дисциплинарного производства урегулированы с различной степенью полноты и практически по усмотрению руководителей (начальников) реализуется стадия исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке. Исключением является нормативное регулирование дисциплинарного производства в сфере военной службы. Следует отметить, что дисциплинарные процедуры в служебном праве в целом тождественны порядку производства по делам об административных правонарушениях, что в перспективе позволяет рассмотреть вопрос о едином процедурном порядке применения дисциплинарной и административной ответственности к государственным служащим.

Началом дисциплинарного производства является *возбуждение дела о дисциплинарном проступке*. Задачей данной стадии является получение субъектом дисциплинарной власти информации о совершении государственным служащим дисциплинарного проступка. Решение вопроса о возбуждении дисциплинарного производства поставлено в зависимость от позиции соответствующего руководителя государственного органа, поскольку является его правом, а не обязанностью. Исключения составляют дисципли-

нарные коррупционные проступки, в отношении которых законодатель установил императивный характер ответственности за их совершение. Представляется необходимым закрепить в нормах служебного законодательства положение о том, что при наличии повода и фактического основания для возбуждения дисциплинарного производства должностное лицо государственного органа, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, обязано возбудить дисциплинарное производство, издав об этом соответствующий правоприменительный акт. Это позволит решить проблему широты «свободного усмотрения» при решении вопроса о возбуждении дисциплинарного производства.

Второй стадией дисциплинарного производства является *служебная проверка* (расследование; разбирательство дисциплинарных проступков военнослужащих) – стадия дисциплинарного производства, осуществляемая по решению субъекта дисциплинарной юрисдикции. При установлении обстоятельств совершения коррупционных дисциплинарных правонарушений проверка является обязательной стадией дисциплинарного производства. Примечательно, что в данном случае имеет место терминологическое несоответствие: «служебная проверка» – применительно к обычному дисциплинарному производству, «проверка» – в отношении производства по делам о дисциплинарных коррупционных проступках, что можно объяснить разными субъектами и особым механизмом её проведения.

Полагаем, служебная проверка нуждается в детальной законодательной регламентации в качестве обязательной стадии внесудебного дисциплинарного производства, за исключением случаев совершения государственными служащими незначительных дисциплинарных проступков. Следует поддержать предложение закрепить в нормативных актах положения, определяющие момент возбуждения служебной проверки, обязательное издание приказа, являющегося единственным основанием для проведения проверки коллегиальными органами, перечень процессуальных документов, которые должны составляться при ее проведении, меры административного обеспечения, используемые в ходе проведения служебной проверки³⁵⁴, детальную регламентацию полномочий участников служебной проверки. На законодательном уровне необходимо установление исчерпывающего перечня участников проведения служебной проверки с детальными регламентацией их правового статуса.

По окончании служебной проверки составляется заключение. В законодательстве отсутствуют требования к структурной и содержательной частям данного процессуального документа, зачастую

он схож с постановлением по делу об административном правонарушении, однако, к сожалению, особенности его юридического значения – в рекомендательном характере. Что касается дисциплинарных коррупционных проступков, то в настоящее время законодательно предусматривается, что если доклад о результатах проверки в отношении государственных гражданских служащих направляется в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, решение принимается на основании рекомендации указанной комиссии³⁵⁵, в отношении иных государственных служащих соответствующие вопросы рассматриваются аттестационными комиссиями³⁵⁶.

В письменном заключении содержится предложение о применении или неприменении к государственному служащему дисциплинарного взыскания, которое представитель нанимателя вправе (но не обязан) учитывать при принятии решения. Полагаем, что в законодательстве следует отразить подход, при котором заключение о необходимости применения дисциплинарного взыскания должно носить для субъекта дисциплинарной юрисдикции обязательный характер, на усмотрение же руководителя следует оставить возможность выбора конкретного дисциплинарного взыскания из перечня, установленного законодателем.

После составления заключения наступает третья, центральная стадия дисциплинарного производства – *рассмотрение и разрешение дела*, в ходе которой руководитель государственного органа (представитель нанимателя) реализует свое право усмотрения в принятии решения о применении или неприменении к государственному служащему дисциплинарного взыскания. В ряде зарубежных государств, таких как Франция, Япония, Польша, дисциплинарные взыскания налагаются руководителем, как правило, после консультации со специальными комиссиями.

В современных условиях развития законодательства о государственной службе в России необходимо использовать подобный положительный опыт, что возможно путём создания в структуре каждого государственного органа ведомственных дисциплинарных комиссий, наделив их полномочиями по проведению служебных проверок (проверок по коррупционным правонарушениям), по принятию решения о временном отстранении от замещаемой должности гражданского служащего на период проведения служебной проверки или урегулирования конфликта интересов. В свою очередь, в структуре органов управления государственной службой федерального и регионального уровней целесообразно создание межведомственных дисциплинарных комиссий, наделив их полномочиями по принятию решения о привлечении граждан-

ских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков, а также по координации деятельности ведомственных дисциплинарных комиссий³⁵⁷.

Стадия исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке является последней обязательной стадией дисциплинарного производства, в ходе которой лицо, в отношении которого вынесено решение, уведомляется в той или иной форме о наложенном на него дисциплинарном взыскании. Анализ действующих нормативных актов позволяет утверждать, что срок, в течение которого государственный служащий должен быть уведомлён о взыскании, установлен не всегда, что может расцениваться как отождествление его с максимальным сроком давности исполнения дисциплинарных взысканий. Полагаем, что в служебном законодательстве необходимо нормативно зафиксировать обязанность руководителя государственного органа вручать государственному служащему под расписку копию приказа о привлечении его к дисциплинарной ответственности с указанием оснований применения к нему дисциплинарного взыскания в 5-дневный срок со дня подписания этого приказа, а в случае, если государственный служащий отказывается подписывать копию приказа – составлять соответствующий акт. Как отмечается в научной литературе, данный акт позволит обеспечить процессуальное закрепление факта ознакомления с приказом о взыскании привлекаемого к ответственности государственного служащего, кроме того, при обжаловании государственным служащим данного взыскания будет служить гарантией соблюдения установленных правил привлечения к дисциплинарной ответственности³⁵⁸.

Пятая, факультативная стадия *пересмотра решения по дисциплинарному делу* заключается в реализации конституционного права лица, привлечённого к дисциплинарной ответственности, на обжалование (п. 2 ст. 46 Конституции РФ)³⁵⁹. Процедура обжалования применения дисциплинарного взыскания в настоящее время в отношении различных видов государственной службы имеет дифференцированную процессуальную регламентацию на уровне как законов, так и подзаконных актов. В то же время в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»³⁶⁰ (п. 4 ст. 10) порядок разрешения служебных споров должен быть установлен соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В силу отсутствия в настоящее время специального федерального закона, регулирующего указанные вопросы, используется субсидиарное применение норм Трудового кодекса Российской

Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (ст. 387–389)³⁶¹. Государственный служащий, обжалующий дисциплинарное взыскание, может обратиться и в суд в соответствии с гражданским процессуальным законодательством³⁶².

Полагаем, в нормах служебного законодательства должно быть закреплено положение, в соответствии с которым государственному служащему любого вида государственной службы предоставляется право самостоятельно выбирать порядок обжалования наложенного дисциплинарного взыскания, который может быть административным, судебным или оба одновременно.

При этом, особый характер служебных споров, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений, связан с необходимостью законодательной регламентации в виде отдельной главы КАС РФ³⁶³ процессуальной формы рассмотрения служебных споров, объектом которых является проверка законности и обоснованности наложенных государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности. Это в перспективе позволит отказаться от применения по аналогии процессуальных норм о рассмотрении в судебном порядке трудовых споров при рассмотрении служебных споров, возникающих из дисциплинарных правоотношений.

Таким образом, дисциплинарное производство в Российской Федерации имеет недостаточную правовую регламентацию, обуславливающую высокую степень административного усмотрения руководителя, в связи с чем существующий порядок осуществления дисциплинарного производства нуждается в уточнении и дальнейшей детальной регламентации. Общее внесудебное дисциплинарное производство и дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях, за исключением отдельных процедурных особенностей, практически идентичны, что свидетельствует о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих отдельные виды дисциплинарных производств и необходимости их унификации, как важного направления систематизации служебного законодательства.

Единая административно-правовая природа процессуальных механизмов реализации административной и дисциплинарной ответственности, отнесение их к разновидностям административно-юрисдикционных производств позволяют утверждать, что для совершенствования нормативно-правового регулирования механизма реализации дисциплинарной ответственности за основу следует взять механизм реализации административной ответственности.

Евсикова Е.В.,
*доцент кафедры административного и
финансового права Крымского филиала ФГБОУВО
"Российский государственный университет правосудия",
кандидат юридических наук*

К вопросу о реформировании КоАП РФ и соблюдении баланса интересов прав и обязанностей граждан и публичной власти

В последнее время вопросы реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)³⁶⁴ приобретают все большую значимость и актуальность, а проблема принятия «нового» КоАП РФ по-прежнему остается одной из дискуссионных и востребованных, обращающих на себя внимание все большего числа ученых, юристов, практиков и представителей широкой общественности.

С другой стороны, в свете возвращения к институту административной преюдиции, назревает серьезная проблема соотношения норм уголовного и административно-деликтного законодательства, нормы которого дополняются все более жесткими санкциями³⁶⁵, превращая административно-деликтное законодательство РФ в хаотическое продолжение криминализации³⁶⁶, что, в свою очередь, отнюдь не способствует реализации и достижению баланса интересов прав и обязанностей граждан и публичной власти, а, скорее, наоборот, превращает административно-деликтную систему в карательный инструмент, имеющий целью не столько предупреждение совершения правонарушений, сколько наказание и привлечение к административной ответственности правонарушителей.

В силу вышеизложенного, вопросы достижения баланса интересов прав и обязанностей граждан и публичной власти в рамках административно-деликтного законодательства, а особенно в условиях реформирования КоАП РФ, являются крайне актуальными и требующими проведения отдельного научного осмысления и исследования.

Следует отметить, что административная ответственность основывается на принципах справедливости; гуманизма, законности; равенства перед законом; неотвратимости наказания. А нормативную основу административной ответственности представляет собой система действующих норм административно-деликтного законодательства, с помощью которых закрепляются: система административных наказаний и принципы их наложения; составы административных правонарушений - нормативная основа административной

ответственности, как на федеральном, так и на региональном уровнях, т.е. на уровне КоАП РФ и уровне субъектов РФ³⁶⁷.

Специфика административной ответственности заключается в том, что обвинение в совершении административных правонарушений всегда публичное. Соответственно, возбуждение дел об административных правонарушениях означает, что при наличии потерпевших их субъективные интересы трансформируются в субъективные потребности-цели.

В свою очередь, субъективные интересы правонарушителя, как и в уголовной ответственности, также не могут превалировать с точки зрения возможного желания вообще не возбуждать производство по делу об административном правонарушении. Однако, они трансформируются в субъективные потребности-цели с учетом действия принципа презумпции невиновности.

При этом, как справедливо отмечает Серков П.П., лицо, привлекаемое к административной ответственности, не в меньшей мере по сравнению с органами власти, выступающими от имени государства как субъекта административно-деликтных правоотношений имеет потребность в том, чтобы его действия были квалифицированы правильно, а назначенное наказание было адекватным, т.е. соответствующим характеру и степени общественной опасности деяния. Тем самым, субъективные потребности –цели лица в своей основе объективно совпадают с субъективными потребностями-целями государства³⁶⁸.

В контексте сказанного, первоочередное значение имеет вопрос соблюдения таких основных принципов юридической ответственности как системность, соразмерность и справедливость наказания при привлечении к административной ответственности, что в комплексе позволяет достичь основных целей административного наказания и привлечь виновное лицо к административной ответственности.

Учитывая то, что принципы системности, справедливости и соразмерности наказания не нашли своего прямого закрепления в административно-деликтном законодательстве РФ, необходимость их соблюдения при рассмотрении дел об административных правонарушениях обусловлена самим идейным содержанием норма административно-деликтного законодательства РФ в целом.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11.03.1998 № 8-П³⁶⁹ и в Постановлении от 12.05.1998 № 14-П³⁷⁰ указал, что санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности.

Анализ судебных актов, в которых рассматривался вопрос о назначении административного наказания, показал следующие особенности использования принципов разумности и соразмерности в этих делах.

В большинстве дел упоминание судами одного из этих принципов носит формальный характер, и не имеет никакого значения, существенного для конкретного дела. Чаще всего упоминаются эти принципы в мотивировочной части судебного решения, и имеют вид некоего устоявшегося в судебной практике речевого оборота:

При этом разные суды упоминают различные принципы и разные их комбинации с единым смыслом – подтвердить, что судебное решение было принято с учётом указанных принципов. Сочетания можно встретить самые различные: «с учетом принципа разумности и справедливости»; «отвечает принципам разумности и справедливости несоответствует тяжести совершенного правонарушения»; исходя из принципа разумности, исходя из времени, необходимого для устранения нарушений»; «исходя из принципа разумности, справедливости и целесообразности»; «отвечать требованиям дифференцированности ответственности, соразмерности и справедливости наказания»; «отвечает общим конституционным принципам справедливости наказания, его индивидуализации, соразмерности конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, разумности и является достаточным для реализации превентивного характера мер административной ответственности». В некоторых делах указывается, что принцип соразмерности выражает в себе требования справедливости при назначении наказания. А в других, со ссылкой на различные позиции Конституционного суда РФ, указывается, что конституционное требование соразмерности вытекает из принципа справедливости. Таким образом, видно, что на практике суды часто используют указания на данные принципы без их реального применения в деле, не разделяя значения этих принципов, а порой и смешивая и путая их³⁷¹.

При этом, следует согласиться с мнением Руденко А.В.³⁷², что принцип индивидуализации наказания, который иногда именуется принципом справедливости, нашел свое закрепление в ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ, которая предусматривает, что при назначении административного наказания физическому лицу, учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, т.е. на тяжесть назначаемого административного наказания влияет множество факторов субъективного или объективного характера, которые

должен учитывать суд или орган административной юрисдикции при назначении конкретного наказания.

Так, принцип справедливости, прежде всего, проявляется в том, что законодатель, предусматривая санкцию за административное правонарушение, должен исходить из степени общественной опасности данного противоправного деяния. Так, если бы за безбилетный проезд административно-деликтное законодательство предусматривало бы наказание в виде административного ареста, то можно было бы утверждать, что в данном случае нарушается принцип справедливости, так как степень общественной опасности деяния не соответствует мере административной ответственности за его совершение.

Также, санкция ст. 6.8 КоАП РФ, предусматривает за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов административный штраф в размере от 4 тыс. до 5 тыс. рублей или административный арест до 15 суток, аналогичную санкцию предусматривает и ч. 2 ст. 20.20 за употребление наркотических средств, психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ и одурманивающих веществ, что по нашему мнению, не соответствует характеру и степени общественной опасности данных противоправных деяний.

Отметим, что некоторые ученые-административисты выступают против «ужесточения» размера санкций административно-правовых норм, ссылаясь на то, что такой подход приближает административную ответственность к уголовной, что увеличение размеров административных штрафов как вида административного наказания не может и не должно иметь целью удовлетворение финансовых интересов государства, поскольку, указанные факторы очень негативно сказываются на общеправовой теории юридической ответственности, а также отраслевых доктринах и нормативно-правовой основе каждого из видов юридической ответственности. Другие, напротив, указывают на низкий размер административных штрафов, как на основную причину административных правонарушений, поскольку «размеры административных штрафов следовало бы соотносить с реальными размерами имущественного ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства интересам общества и государства»³⁷³.

По нашему мнению, увеличение размеров административных штрафов за отдельные правонарушения, является объективной необходимой предупредительной мерой, которая позволит добиться снижения количества административных правонарушений в указанной сфере и будет направлена не столько на удовлетворение финансовых интересов государства, сколько на достижение таких це-

лей административного наказания, как общая и частная превенция, исходя из понимания административного наказания как предусмотренной КоАП РФ меры административной ответственности, применяемой судьей, иным уполномоченным органом или должностным лицом к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, состоящей в установлении в отношении этого лица определенных ограничений (запретов, лишений) имущественного, личного или организационного характера либо в оказании на него властного морально-психологического воздействия с целью его правового воспитания, предупреждения совершения им, а также другими лицами, новых аналогичных или иных административных правонарушений, и влекущей возникновение у указанных лиц временного состояния административной наказуемости³⁷⁴.

Поскольку, административно-правовая ответственность представляет собой не только систему административных наказаний за административные правонарушения, формально выраженных в институте административно-правовой ответственности (в объективном смысле), но выступает субъективной юридической обязанностью лица, совершившего административное правонарушение, понести административное наказание. Таким образом, административная ответственность является составной частью юридической ответственности, при этом ее особенности обусловлены спецификой объекта посягательства³⁷⁵.

Вместе с тем, в последнее время, в юридической науке неоднократно поднимался вопрос о том, что административно-деликтное законодательство РФ принимает новый облик и трансформируется в квазиуголовное законодательство, «выделенное в автономную сферу по сугубо кодификационным и структурным причинам»³⁷⁶.

Так, одна из проблем, требующих научного обоснования и принятия принципиального решения – это высокая интенсивность внесения изменений в КоАП РФ, которые в свою очередь не всегда имеют достаточную научную и практическую проработку. Динамичность развития административно-деликтного законодательства приводит к возникновению конфликтов внутри КоАП РФ, искажению основных идей, и, прежде всего, принципов, заложенных при его создании³⁷⁷.

Так, по прошествии 17 лет после вступления КоАП РФ в силу назрела объективная необходимость научно-практического осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения и критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений.

Одним из наглядных подтверждений обоснованности такой критической оценки может служить статистика внесенных в КоАП РФ из-

менений и дополнений, первые из которых появились еще до вступления Кодекса в силу.

Так, за указанный период был принят 621 федеральный закон, который внес в КоАП внесено уже свыше 4800 изменений³⁷⁸.

При этом вносимые в КоАП РФ изменения зачастую не носят системного характера, что приводит к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений, неурегулированности ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений и, в конечном счете, негативным образом влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также приводит к дисбалансу интересов физических и юридических лиц с одной стороны и органов публичной власти с другой.

В силу чего, обоснованным и логичным видится в закреплении Новым КоАП РФ самого понятия административной ответственности, причем таким образом, чтобы данная дефиниция позволила бы отделить административную ответственность от других видов юридической ответственности, в частности, уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной, а именно: административная ответственность – это сложное правовое явление и категория, выступающая с одной стороны видом юридической ответственности, с другой – мерой государственного принуждения, обладающая присущими только ей специфическими признаками, отличающими ее от других видов юридической ответственности, закрепленная нормами административно-деликтного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, возникающая вследствие совершения общественно опасного, противоправного, виновного, наказуемого деяния (действия или бездействия) субъектом административной ответственности (физическим или юридическим лицом), состоящая с одной стороны в применении уполномоченными органами административной юрисдикции к субъектам административной ответственности мер принуждения, предусмотренных административно-деликтным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с другой стороны – обязанности субъектов административной ответственности претерпевать административные наказания личного, имущественного или организационного характера, которые могут быть применены к лицу за совершение административного правонарушения³⁷⁹, а также закрепления единых принципов административной ответственности, определяющих общие подходы к установлению административной ответственности, правил производства по делам об административных правонарушениях, к применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и мер административного

наказания, в том числе, принципов справедливости и соразмерности наказания.

При этом, соразмерность как общеправовая предпосылка справедливости должна подразумевать такое соотношение конкурирующих ценностей и интересов личности и государства, которое при разумном их сочетании обеспечивает достижение сбалансированных результатов — общественно значимых целей правового регулирования.

Соотношение понятий «дефект права» и «юридическая ошибка»

Исходя из затрагиваемой тематики, посвященной таким правовым категориям как дефект права и юридическая ошибка, необходимо отметить, что формализация данных правовых явлений возможна в их системной взаимосвязи. Предполагается, что применение системного подхода в рамках логики научного исследования здесь вполне уместно и обоснованно. Именно в этом контексте представляется интересным рассмотреть категорию юридической ошибки в соотношении с дефектом права.

Необходимо сразу отметить, что правовой феномен дефектов права является предметом исследования юридической науке, в том числе и на современном этапе, существуют различные взгляды ученых на данную проблему и фактически единый подход к терминологии в данной сфере не выработан. Все это, позволяет говорить о многогранности рассматриваемого явления – дефекта права. Аналогичные выводы касаются и юридической ошибки.

В ряде публикаций понятие «дефект права» используется как синоним понятия «юридическая ошибка»³⁸⁰. Исходя из данной точки зрения здесь сложно рассматривать соотношение вышеуказанных категорий, поскольку они синонимичны в понимании авторов.

Вместе с тем, ряд авторов, наоборот обращают внимание, что понятие «дефект права» отличается по своей смысловой нагрузке от понятия «юридическая ошибка». В данном контексте дефект права рассматривается как определенный недостаток или недоработка и соответственно в этом понимании юридическая ошибка выступает прямым следствием дефекта права. Таким образом, согласно логике, дефект права выступает здесь как причина, а юридическая ошибка как следствие. Здесь, определенный недостаток правового регулирования, выступающий как дефект права (причина), влечет соответствующее вредное воздействие³⁸¹ и, в этом понимании, дефект права и юридическая ошибка не являются тождественными.

Детально рассматривая данные категории в их системной взаимосвязи, и абстрагируюсь от их «юридического содержания» нетрудно обратить внимание, что понятие «ошибка», «дефект» применяется во многих отраслях жизнедеятельности человека, в том числе и на бытовом уровне. Когда мы говорим, что кто-то ошибся, то подразумеваем

некий просчет, неправильность в действиях того или иного субъекта. «Ошибка» в обыденном понимании подчас выступает синонимом заблуждения и в каком-то смысле является «дефектом». И действительно термин «дефект» в плане этимологии также сведен к изъяну, недочету, недостатку.

Что же касается законодательства, то в нем нет нормативного определения «юридической ошибки», также как и «правового дефекта».

В юридической литературе напротив представлено множество характеристик указанных категорий.

Так, например, юридическая ошибка рассматривается как разновидность юридического факта³⁸², при этом автор указывает, что ошибка представляет собой результат неправильного действия, не достигающего поставленной цели, ошибка связана с неточностью, неадекватности мышления и выражается в нарушение каких либо правил. Рассматривается ошибка и как результат добросовестного заблуждения³⁸³. Интересно представление об ошибке как дефекте в профессиональной юридической деятельности³⁸⁴ – здесь немаловажным является то, что ошибка рассматривается автором как именно как дефект, при этом автор отмечает, что ошибка в профессиональной юридической деятельности представляет собой объективную реальность, неотъемлемый элемент правовой системы и правовой жизни общества. Под ошибкой понимается такой дефект (погрешность, недостаток, изъян) в профессиональной юридической деятельности, который носит непреднамеренный характер и связан с отрицательными вредными последствиями.

А.Б. Лисюткин, который в своем исследовании³⁸⁵ затронул одним из первых общенаучную проблему ошибки в юриспруденции и ее значении, также акцентировал внимание, что ошибка, помимо того, что это иррациональная категория, она еще характеризуется непреднамеренным и негативным результатом. Безусловно, это истинное утверждение, поскольку сформировавшееся у субъекта заблуждение, которое отражает длящийся процесс, выраженный в неверном представлении об исследуемом объекте, само по себе не порождает негативного результата. Ошибка же является результатом данного процесса, то есть фактически заблуждение является необходимым условием для наступления ошибки.

Касаемо правового дефекта ряд авторов³⁸⁶ отмечают, что данное явление также характеризуется определенной негативностью и само по себе влечет негативный результат. При этом, по мнению автора юридическая ошибка может иметь позитивные последствия. Вместе с тем, данная позиция представляется весьма спорной.

Приведем пример из правоприменительной практики, который поможет разграничить данные категорий. Данный пример весьма актуален – развивающаяся судебная практика демонстрирует это³⁸⁷.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» регламентирован порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии лицам уволенным со службы в органах внутренних дел. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 15.09.2000 № 690 подпункт «г» пункта 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941 был дополнен абзацем 45, которым впервые было предусмотрено право на льготное исчисление выслуги лет из расчета один месяц службы за полтора месяца службы сотрудникам в изоляторах временного содержания и в конвойных подразделениях милиции в должностях, выполнение обязанностей по которым связано с непосредственным осуществлением функций по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления – с 1 января 2001 года. Иными словами, юридически значимым обстоятельством для льготного исчисления выслуги лет в рассматриваемом случае являлось выполнение сотрудником функций по охране и конвоированию. Вместе с тем, в последующем, указанная редакция была изменена. В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2003 № 684 внесены изменения в абзац 45 подпункта «г» пункта 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941, в соответствии с которыми, обязательным условием для льготного исчисления выслуги лет явилось замещение должностей по перечню, определенному МВД России – с 1 января 2001 года. Соответствующие перечни были введены приказами МВД России от 09.10.2004 № 640 (утратил силу) и от 20.12.2016 № 868.

Необходимо отметить, что оба Постановления Правительства Российской Федерации от 15.09.2000 № 690 и от 12.11.2003 № 684 в настоящее время являются действующими, но устанавливают разные условия для зачета периода службы в льготном исчислении.

Таким образом, можно констатировать, что на лицо определенный дефект правового регулирования, который на протяжении длительного временного отрезка не порождал негативных последствий. Вместе с

тем, в последующем, когда сотрудники, проходившие службу в 2001-2002 годах, приобрели право на пенсию и стали обращаться с заявлением на перерасчет выслуги лет в льготном исчислении им было отказано в связи с тем, что должности, по которым они проходили службу не поименованы в перечне утвержденным приказом МВД России. При том, что сотрудники фактически выполняли функции по охране и конвоированию, что являлось обязательным условием для льготного исчисления выслуги лет согласно действующему Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.09.2000 № 690.

Таким образом, как можно увидеть из рассматриваемой ситуации, наличие дефекта правового регулирования само по себе не влекло определенных негативных последствий, но только до определенного момента, то есть до выражения соответствующего волеизъявления субъектами правоотношений по реализации своих прав.

Касаемо ошибки необходимо отметить, что ошибка персонафицирована, она обусловлена человеческим фактором, отражает волю субъект. Это позволяет прийти к выводу, что ошибка обладает социальной природой и по сути является следствием жизнедеятельности человека, таким образом ошибки неизбежны и касаются любой профессиональной деятельности, в том числе и юридической. В этой связи некоторые авторы указывают, что в отличие от ошибки дефекты права не всегда являются следствием деятельности человека. Но, вместе с тем, данное утверждение несколько метафизично и представляется достаточно спорным, поскольку само по себе право является социальным явлением и все его производные (в том числе и дефекты права) не могут существовать абстрагировано вне жизнедеятельности человека.

Аналогично дефиниции «юридическая ошибка» в научно – исследовательской литературе существует определенный разброс терминологии в плане понятия «дефект», так используется: дефект в праве, дефекты права, правовые дефекты, также применяются более узконаправленные термины: правотворческие дефекты, законодательные дефекты, дефекты системы права, дефекты правового регулирования. В любом случае, общим является то, что дефект понимается как недостаток изъян той или иной правовой материи.

В любом случае взаимосвязи данных категорий будет зависеть от того, что вкладывается в понятие «дефект права».

Важным фактором, который будет определять содержания понятия «дефект права» будет является само видение исследователем «права», рассматривает ли он его в узком либо в широком смысле.

Так, Е.И. Кисличенко, С.И. Цыбуляк предлагают узкое видение дефиниции правовой дефект, в соответствии с которым правовым дефектом является низкое качество законов и правового регулирования, созда-

ющее препятствия и трудности в применении соответствующих норм права³⁸⁸.

В сфере трудового законодательства М.А. Жильцов трактует дефекты трудового права в виде совокупности изъянов, противоречий и несовершенства норм, а также юридических конструкций в трудовом праве, которые в свою очередь детерминируют трудности в правоприменительном процессе, вызывают различные нарушения прав и законных интересов участников трудовых правоотношений³⁸⁹.

Н.А. Власенко предлагает выделять в качестве отдельных видов дефектов – антиномии в праве, излишнее дублирование нормативно – правовых предписаний, пробелы в праве, нерациональное структурное расположение норм, изъяны юридических конструкций³⁹⁰.

С.Ю. Головина понимает под дефектами разного рода недостатки правовых норм, такие как неопределенность нормативного предписания, противоречия правовых норм, несовершенство правовых конструкций, произвольное использование юридических понятий без учета системных связей понятийного аппарата и др³⁹¹.

А.В. Погодин к правовым дефектам относит регулятивные просчеты и недостатки в виде некачественных нормативных структур (норм, их отдельных частей), которые противоречат социальной нормативности и изнутри разрушают и понижают регулятивный потенциал и социальную ценность объективного права³⁹².

Н.В. Сулова строит свою позицию относительно дефектов права исходя из того, что понимает под правом не только формально определенные, установленные и санкционированные государством нормы (общие правила поведения), но и правовые связи (правоотношения), возникающие на основе указанных норм, а также акты применения и реализации права. Наряду с этим, автор не отрицает того факта, что регулирующее, направляющее значение имеет также правосознание (общественное и индивидуальное), которое по мнению автора, также можно считать элементом объема понятия «право». Исходя из изложенного, дефиниция разработанная Н.В. Суловой сведена к тому, что дефекты в праве - это недостатки юридической формы и содержания действующего права, нормативно-правовых актов и иных юридических документов, юридических фактов и правоотношений, наличие которых препятствует эффективной реализации и применению норм права, а также достижению целей правового регулирования³⁹³.

Интересной представляет позиция автора относительно круга правовых явлений, которые являются собственно дефектами права, а именно: дефекты норм права (нормативных актов); дефекты государственных институтов; дефекты актов применения права и иных юридических документов; дефекты юридических фактов и правоотношений; дефекты правосознания; дефекты деятельности (поведения) индивидов.

В указанном контексте понятие дефект права выступает по мнению автора как родовая категория к понятию юридическая ошибка, и данное мнение вполне оправдано и обоснованно.

Лисюткин А.Б. акцентировал внимание, что юридическая ошибка обусловленный непреднамеренным неправильным действием негативный результат, который препятствует достижению поставленной цели и требует юридического разбирательства. Автор обращал внимание на то, что ошибка, так же как и правонарушение относится к правовым дефектам.

Действительно представляется, что юридическая ошибка относится к роду таких правовых явлений как дефекты права, но не каждый дефект подразумевает под собой юридическую ошибку.

Как уже акцентировалось внимание нормативное определение понятий «дефект права» и «юридическая ошибка» в законодательстве отсутствует и этот факт не может не порождать повышенное внимание к данным правовым категориям, которые крайне близки и явно соотносимы. Вместе с тем, «выходя» из области научных исследований, нельзя не отметить, что деятельность профессионального юриста во многом направлена в идеале, а в действительности должна быть направлена на выявление дефектов права и юридических ошибок и устранение их последствий и в этом ключе перспектива разработки нормативного определения названных категорий представляется интересной. Так, в сфере деятельности правовых подразделений МВД России пунктом 43 Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденного приказом МВД России от 05.01.2007 №6 предусмотрено, что правовая экспертиза представляет собой исследование проектов правовых актов, разрабатываемых в системе Министерства, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также правовым актам МВД России при разработке проектов ведомственных правовых актов. Очевидно, что речь идет о выявлении правовых дефектов и о предупреждении наступления негативных последствий, то есть избежание юридических ошибок. В этом плане, наличие нормативного закрепления указанных дефиниций представляло бы несомненную практическую пользу для профессионального юриста.

Кардашова И.Б.,
*профессор кафедры основ прокурорской
деятельности Университета прокуратуры РФ
доктор юридических наук, профессор*

О совершенствовании координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью³⁹⁴

В юридической литературе административисты неоднократно рассматривали одну из основных функций государственного управления, свойственной всем уровням организации в различных сферах – координационной деятельности³⁹⁵. Справедливы выводы Ю.М. Козлова, представляющего координацию в широком смысле как «всеобщее свойство управления, проявляющееся в любых вариантах управленческой деятельности», и в узком смысле как «конкретную разновидность, проявляющуюся в специфических формах деятельности того или иного органа государственного управления»³⁹⁶.

В государственном управлении горизонтальные координационные отношения, обусловленные объективной необходимостью взаимосвязи несоподчиненных сторон, обладают властью, которая выражается в установлении координатором обязательных правил для координируемых и осуществлении им контроля. Козлов Ю.М. верно отмечал, что «власть не тождественна подчиненности; подчиненности может не быть, а власть – налицо, ибо она выражается в том, что орган управления обладает необходимой юридической властью, данной ему государством для разрешения вопросов, возникающих в процессе управленческой деятельности»³⁹⁷.

Координационные отношения способствуют противодействию преступности как угрозе национальной безопасности и защите национальных интересов, на что указывается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³⁹⁸. Координация, позволяющая достичь высокой эффективности в совместных действиях, свойственна не только органам исполнительной власти, но и в рамках компетенции иным государственным органам. К ним следует отнести прокуратуру, которая осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в соответствии со ст.8 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации».

Мы поддерживаем позицию специалистов, предлагающих расширить сферу координационной деятельности по противодействию не только преступности, но и иным правонарушениям³⁹⁹. Административные проступки являются самыми многочисленными видами пра-

вонарушений, имеющими общую тенденцию к росту и причинению ущерба интересам личности, общества и государства. Например, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» под борьбой с коррупцией подразумевается деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. Поэтому значима координационная деятельность, состоящая в объединении усилий в борьбе с коррупцией путем установления общих направлений этой борьбы, прогнозировании тенденций развития и принятии предупреждающих мер⁴⁰⁰. На заседании Совета Федерации РФ 10 апреля 2019 г. Генеральный прокурор РФ сообщил, что в результате мер, принятых совместно с ФСБ, МВД и Следственным комитетом, возросло число выявленных преступлений коррупционной направленности (30,5 тыс.), а также раскрытых фактов взяточничества во всех его формах, деяний, совершенных организованными группами и преступными сообществами, в крупном и особо крупном размерах.

Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» утверждено Положение о координации, в котором определено, что Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры осуществляют координацию деятельности органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, войск национальной гвардии, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и других правоохранительных органов. Прокуратуру принято называть «координатором координаторов»⁴⁰¹, поскольку в деятельности каждого правоохранительного органа также осуществляется координация в соответствующей сфере. Например, МВД России координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, в сфере миграции, по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом⁴⁰² и т.п.

Рассматриваемая в статье координационная деятельность осуществляется в формах проведения координационных совещаний; обмена информацией по вопросам борьбы с преступностью; совместных выездов в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам; создания следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений и др. Основной формой координации является координационное совещание, председателем которого по должности

выступает прокурор соответствующего территориального уровня, а другими участниками – руководители правоохранительных органов того же уровня. В целях установления единого порядка учета работы прокуроров и ведения статистической отчетности приказом Генерального прокурора РФ от 18 июля 2013 г. №295 утверждена форма учета работы прокурора №21-УРП «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», фиксирующая конкретные показатели в этой сфере.

В Указе Президента РФ №567 закреплены основные принципы координационной деятельности: законность; равенство всех участников координационной деятельности в постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий; самостоятельность каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и мероприятий; гласность в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; *ответственность руководителей каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.*

Вместе с тем, существуют проблемы в реализации принципа ответственности в связи с отсутствием в законодательстве норм, определяющих вид и меру такой ответственности. Зачастую высказывается мнение о необязательном (рекомендательном) характере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью для правоохранительных органов. Подобное умаление ответственности руководителей правоохранительных органов может привести к несвоевременному или некачественному исполнению ими согласованных решений, что снижает эффективность деятельности по противодействию правонарушениям.

К сожалению, в законодательстве отсутствует какая-либо правовая норма о виде ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение участниками координационной деятельности своих обязанностей, а норма о принципе ответственности носит декларативный характер. В целом вызывает сомнение правильность формулировки ответственности, наступающей не за «*невыполнение* согласованных решений», а за «*выполнение* согласованных решений». Разумеется, случаи невыполнения руководителями правоохранительного органа согласованных и принятых ими же решений исключительны. Однако в практической деятельности встречаются ситуации невыполнения руководителями районных органов внутренних дел решений координационного совещания руководителей правоохранительных органов. В результате одного такого инцидента прокурор района обратился в суд

с исковым требованием о признании бездействия начальника органа внутренних дел незаконным, которое судом было удовлетворено⁴⁰³.

Специалистами предлагаются различные варианты реализации ответственности от расширения регламентации координационной деятельности посредством принятия специального закона⁴⁰⁴, закрепляющего ответственность должностных лиц, до привлечения руководителя правоохранительного органа за неисполнение обязанностей участника координационной деятельности к административной ответственности по ст. 17.7. КоАП РФ «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении». Причем многие прокуроры считают самым действенным рычагом применение именно административной ответственности. По словам авторов, применение ст.17.7. возможно после введения в КоАП РФ состава административного правонарушения, объективная сторона которого будет выражена в неисполнении руководителем правоохранительного органа согласованных мероприятий по борьбе с преступностью и повлечет «кумуляцию административной и дисциплинарной ответственности»⁴⁰⁵.

Представляется, что если речь вести о юридической ответственности руководителей правоохранительных органов, то только о дисциплинарной ответственности, к которой они могут быть привлечены в соответствии с законодательством. При этом необходимо четко осознавать, что в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности находится в исключительной компетенции работодателя, т.е. вышестоящего руководителя правоохранительного органа, и это является его правом, но не обязанностью. На это неоднократно указывалось в постановлениях Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2017 № 25-АД17-1, от 26.10.2017 № 85-АД17-5 и других. Поэтому в юридической литературе неоднократно говорилось о необходимости использования в резолютивной части представления прокурора не императивного указания «о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц», а рекомендации «о решении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц»⁴⁰⁶.

В практической деятельности на уровне прокуратуры районного звена принцип ответственности реализуется либо в форме заслушивания плана реализации координационных мероприятий непосредственно на координационном совещании, либо в форме информирования прокурором вышестоящей структуры правоохранительного органа о невыполнении решения координационного совещания руководителем подчиненного ей правоохранительного органа.

На наш взгляд, с целью исключения возможного формального подхода руководителей правоохранительных органов к координационным мероприятиям по борьбе с преступностью следует внести в статусные нормативные правовые акты правоохранительных органов норму «об участии в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». В настоящее время такая норма содержится только в ст.9 Федерального закона от 28 декабря 2010г. №403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 19 марта 2019 г. Президент России подчеркнул, что одним из приоритетных направлений работы прокуратуры остается координация действий правоохранительных органов в борьбе с преступностью, чему будет способствовать совершенствование правового регулирования в этой сфере.

Каримова Г.Ю.,
*старший преподаватель кафедры
административно-правовых дисциплин
Уфимского ЮИ МВД России,
кандидат юридических наук, капитан полиции*

К вопросу о предупреждении административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Одной из центральных проблем в деятельности правоохранительных органов является предупреждение и профилактика преступности, преступлений и административных правонарушений. Разрешению этой проблемы подчинены научные исследования и основные направления деятельности правоохранительных органов, ведущих борьбу с преступностью и административными правонарушениями. Разработка научно обоснованной системы предупредительных мер – это одна из важнейших задач теории и практики различных юридических наук.

В юридической литературе все мероприятия или, вернее, вся совокупность мероприятий по недопущению преступлений и правонарушений называется по-разному. В основном именуется она как «предупреждение», но возможны и другие варианты, такие как «предотвращение», «профилактика», «пресечение». В работах прежних лет данные термины употреблялись как синонимы в программных и нормативных актах. Но есть и другая точка зрения о том, что эти понятия не являются равнозначными. Так, в первую очередь, речь идет о нормативных актах МВД, в которых закреплялись соответствующие определения. В 1960–1970 годах все меры по недопущению преступлений и правонарушений назывались термином «предотвращение». Но в последующем данный термин был заменен на «предупреждение» как совокупность мер по недопущению преступлений с выделением в нем предотвращения замышляемых или подготавливаемых, пресечения начатых преступлений (на стадии покушения на них), а также выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятия мер по их устранению или нейтрализации⁴⁰⁷.

В литературе высказывается мнение, что понятие «предупреждение» с понятием «профилактика» соотносится как род с видом. Профилактика рассматривается как одна из составных частей предупреждения, является наиболее важной и эффективной, способна предотвратить преступность в самом ее начале. Помимо понятия «профилактика преступлений» существуют еще определения «профилактика правонарушений», «социальная профилактика». В частности, под профилактикой правонарушений понимается воздействие на причины и условия не

только уголовно наказуемых деяний (преступлений), но и других по юридической природе деликтов, видов неправомерного поведения. К последним традиционно относятся административные, дисциплинарные проступки, гражданско-правовые нарушения, процессуальные правонарушения⁴⁰⁸. Конечно же, сложно говорить о какой-либо единой теории профилактики правонарушений всех видов, поскольку все они имеют содержательные и сущностные различия. С проблематикой предупреждения правонарушений больше всего связана административно-правовая деликтология, теория и практика предупреждения административных правонарушений.

Применительно к правонарушениям и преступности в целом, их отдельным видам, в интересах профилактики изучаются разнообразные объективные (внешние) и субъективные (внутренние) факторы – как по отдельности, так и в их сложных взаимодействиях; выявляются и исследуются как на макроуровне (при изучении преступности в целом), так и по конкретным делам об отдельных преступлениях антиобщественные взгляды, установки и привычки, потребности и интересы людей, мотивы их противоправного поведения, неблагоприятные условия нравственного формирования личности, действующие в семье, в школе и других типах социальной среды; анализируются, в сущности, неисчислимы конкретные жизненные ситуации криминогенного свойства, многообразные обстоятельства, способствующие преступлениям, облегчающие их совершение.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что профилактика – это система мер, направленных на выявление и устранение причин, условий, иных детерминант преступности и связанных с нею правонарушений. Эти меры осуществляются через деятельность соответствующих субъектов профилактики.

Особый интерес вызывает деятельность по предупреждению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, правоохранительных органов.

Можно охарактеризовать правоохранительные органы как субъекты профилактики с присущими им следующими чертами:

а) не просто выделенность задач и функций профилактической деятельности как производных от основной компетенции, но и приоритетность этих задач и функций в рамках обеспечения законности и правопорядка, общественной и государственной безопасности, борьбы с преступностью;

б) осуществление предупредительной, в т. ч. профилактической деятельности как в процессуальных, так и частично в непроцессуальных формах;

в) наличие у сотрудников, осуществляющих профилактическую деятельность, полномочий представителей власти, включая право приме-

нять законные и обоснованные меры государственного принуждения (что является их прерогативой в сравнении с компетенцией других субъектов профилактики);

г) тенденция к специализации предупредительной (в т. ч. профилактической) деятельности в организационном, кадровом, ресурсном обеспечении в сочетании с жестким требованием участия в этой деятельности всех служб, подразделений в меру возложенных на них служебных задач;

д) наличие механизма межведомственной координации целенаправленной профилактической деятельности для обеспечения комплексности и взаимоподкрепления принимаемых мер;

е) выделение задач и функций предупреждения (профилактики) преступности в самих правоохранительных органах⁴⁰⁹.

В системе правоохранительных органов особую значимость в профилактике преступлений и правонарушений приобретает слаженная работа сотрудников органов внутренних дел.

В деятельности органов внутренних дел особое значение придается предупреждению совершения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Результативность работы полиции в данном направлении зависит от правильной организации ее деятельности. Известно, что организация – это создание условий для налаживания процесса воздействия на управляемый объект путем концентрации сил и средств, а также выработки наиболее оптимальных форм и методов деятельности субъекта. В структуре полиции находится много различных служб и подразделений, роль которых в противодействии правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, неодинакова. Наиболее активную позицию в деле предупреждения и пресечения правонарушений в структуре МВД России занимают Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации (УБКМ МВД России), патрульно-постовая служба полиции (далее – ППСП), Государственная инспекция безопасности дорожного движения органов внутренних дел, участковые уполномоченные полиции (УУП) и подразделения по делам несовершеннолетних (ПДН).

Важное место в предупреждении и пресечении правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, занимает Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации⁴¹⁰. Наряду с ГУПЭ МВД России УБКМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции министерства

по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию организации деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске, иных крупных международных и массовых спортивных мероприятий по поручению руководства МВД России, в том числе по формированию межведомственного комплекса мер безопасности.

Управление выполняет функции головного подразделения системы министерства по координации комплексного применения сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации, планированию и контролю реализации специализированных организационно-практических мер их участия при подготовке и проведении крупных массовых мероприятий международного уровня.

Следует отметить, что благодаря профессиональным действиям сотрудников УБКМ МВД России была обеспечена безопасность общественного порядка в период подготовки и проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» 2012 года в г. Владивостоке, XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани, XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, этапа чемпионата мира по шоссейно-кольцевым автомобильным гонкам серии «Формула-1» Гран-при России в г. Сочи, XVI чемпионата мира по водным видам спорта 2015 года в г. Казани, чемпионата мира среди молодежи по горнолыжному спорту в 2016 году в г. Сочи, III зимних Всемирных военных игр 2017 года в г. Сочи. Необходимо отметить, что все указанные мероприятия состоялись без допущения проявления различного рода действий экстремистского характера.

Следующей службой, непосредственно решающей задачи противодействия правонарушениям в общественных местах, является патрульно-постовая служба полиции (далее – ППСП). Сотрудниками ППСП проводится значительная работа по охране порядка в общественных местах, что является одной из наиболее эффективных мер по предупреждению нарушений правопорядка.

Необходимо отметить важную роль сотрудников ППСП в выявлении, пресечении и задержании лиц, обладающих потенциальной возможностью совершить правонарушения. Пресекая правонарушения и преступления в общественных местах, сотрудники ППСП применяют различные тактические приемы.

Значительный вклад в борьбу с правонарушениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность, вносят сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения

органов внутренних дел. В соответствии с положениями Конституции РФ о правах граждан на жизнь, охрану здоровья, защиту личного имущества сотрудники ГИБДД призваны обеспечивать сохранение жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения, защиту их законных прав и интересов, а также интересов общества и государства.

Итак, противодействие административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, осуществляется сотрудниками различных подразделений полиции, но наиболее эффективной в данном направлении является деятельность сотрудников Управления по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий МВД России, патрульно-постовой службы полиции, Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, отделов по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних, направленная на реализацию превентивных и профилактических мер противодействия подобной группе правонарушений.

Предоставление временного убежища как механизм защиты Российской Федерацией прав иностранных граждан

Временное убежище - это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», в соответствии с которой временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания беженцами, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации или не имеют оснований для признания беженцами по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации⁴¹¹.

Государственная услуга «Предоставление временного убежища на территории Российской Федерации. Оформление и выдача свидетельства о предоставлении временного убежища» в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» включена в реестр государственных услуг⁴¹². Порядок предоставления государственной услуги определен Административным регламентом МВД России, утвержденным Приказом МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838⁴¹³.

Особенностью данной государственной услуги является ее нацеленность на удовлетворение потребностей в безопасности иностранных граждан и лиц без гражданства, а также необходимость оценки обстоятельств, сложившихся за пределами Российской Федерации, побудивших указанных лиц обратиться с ходатайством о предоставлении временного убежища, уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации.

Россия занимает проактивную позицию в сфере международных отношений, является значимой движущей силой формирования многополярного мироустройства. Данный подход к пониманию места России в мире, охране прав и свобод граждан последователен и осмыслен. Подробно вопрос ориентированности России на прове-

дение созидательного курса на укрепление всеобщей безопасности раскрыт в статье Президента Российской Федерации В.В. Путина «Россия и меняющийся мир»⁴¹⁴. Принятие на себя Российской Федерацией обязательств гуманистического характера раскрывается, в том числе, в реализации механизмов защиты прав иностранных граждан, что обнаруживает свое воплощение, в частности, в существовании института предоставления временного убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Проблемными аспектами предоставления временного убежища на территории Российской Федерации являются:

5) нивелирование возможностей инфильтрации деструктивных элементов на территорию России посредством использования процедуры предоставления временного убежища;

6) объективная оценка причин обращения иностранных граждан и лиц без гражданства с ходатайствами о получении временного убежища на территории Российской Федерации.

Подход к разрешению первого вопроса регламентирован законодателем в Федеральном законе от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», закрепляющим обязательность прохождения процедуры дактилоскопической регистрации, а также проверку ходатайствующего на предмет наличия на него компрометирующих сведений. Очевидно, что базисом эффективности проверочных мероприятий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства является организация взаимодействия МВД России и иных компетентных органов.

Проблема осуществления объективной оценки характеризуется глубиной своей сложности: выработка решения по ходатайствам сопряжено с необходимостью абстрагирования от политических аспектов (внешнеполитических интересов) при рассмотрении каждой конкретной ситуации. Принятие решения исключительно на основе оценки угроз правам ходатайствующего и причин его обращения в целях получения временного убежища обеспечивает подлинную действенность института временного убежища как механизма защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Глубина проблематики принятия решений по ходатайствам о предоставлении временного убежища определяется следующими факторами:

2) сопряженность принятия решения по каждому конкретному случаю с потенциалом его влияния, в том числе, негативного на сферу международных отношений;

3) ограниченность объема информации при принятии решений, обусловленная географической локализацией событий, ставших

причинами обращения с ходатайствами о предоставлении временного убежища (их удаленность от места принятия решений);

4) возможности искажения информации о мотивах обращения как ходатайствующей стороной, так и органами государственной власти иностранных государств;

5) сложность оценки объективных причин преследования ходатайствующего в контексте директивной приверженности принципу невмешательства Российской Федерацией во внутривнутриполитическую сферу иностранных государств;

6) необходимость преодоления информационного позиционирования зарубежными средствами массовой информации принятых Российской Федерацией положительных решений по ходатайствам как проявлений нарушений суверенитета иностранных государств.

Анализ статистики принимаемых решений по ходатайствам о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации за период с января 2010 г. по июнь 2019 г. позволяет сделать вывод о том, что институт предоставления временного убежища не используется как механизм массовой легализации размещения на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в политических интересах, что отражает гуманистическую основу существования данного института.

Таблица 1. Численность лиц, получивших временное убежище на территории России (человек)⁴¹⁵

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	3425	3726	3036	2415	2822	237780	313707	228392	125442	76825
Абхазия	-	-	-	-	1	3	2	1	1	1
Азербайджан	16	5	9	10	7	5	9	10	8	5
Армения	-	-	-	1	1	2	3	1	1	1

Афганистан	1089	1186	1043	724	641	693	572	417	356	484
Беларусь	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-
Грузия	2149	2326	1787	1317	699	457	292	226	167	124
Казахстан	1	3	1	3	3	4	4	3	4	8
Киргизия	1	1	19	38	30	33	48	21	22	17
Латвия	-	-	-	-	1	1	4	4	1	2
Литва	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1
Молдова	2	2	3	7	7	8	14	7	6	10
Сирия	2	3	4	52	1158	1924	1302	1317	1128	826
Таджикистан	15	19	9	16	6	11	14	26	16	19
Туркмения	10	6	4	14	10	10	12	8	5	7
Узбекистан	52	69	50	68	87	91	79	82	60	51
Украина	2	10	1	-	-	234360	311134	226044	123434	75006

Эстония	1	-	1	2	1	-	-	-	-	-
другие гос-ударства	85	96	105	161	168	178	218	224	231	263

Изучение статистических данных о численности лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации в указанный период, позволяет объективно обнаружить, что «выпадающими» в контексте значительного превышения средних величин являются значения, отражающие численность одобренных ходатайств, поступивших от граждан Украины и Сирийской Арабской Республики (в меньшей степени), что обусловлено ведением на территории этих государств боевых действий, а также обострением проблематики преследования граждан на основе идеологических причин, основой чего являются острые неразрешенные внутривнутриполитические противоречия. Значительное превышение средних значений наблюдается также по Грузии (в первую половину рассматриваемого периода) и Афганистану, для которых обозначенная причина также является в значительной степени объективным объяснением.

Рассмотрение ходатайств о предоставлении временного убежища является одной из государственных услуг, предоставляемых МВД России. Существование института предоставления временного убежища позволяет Российской Федерации, руководствуясь императивом гуманизма, осуществлять защиту прав иностранных граждан и лиц без гражданства в случаях, определенных действующим законодательством.

Комовкина Л.С.,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
Шубин И.В.,
Адъюнкт кафедры административного права
Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

К вопросу о применении штрафной санкции в отношении несовершеннолетних, совершивших административное правонарушение

Для различных возрастных групп характерны не одинаковые возможности для успешного противостояния вызовам и угрозам, которые встают перед ними. Особенно стоит отметить лиц в возрасте до 18 лет, ведь они не всегда способны отыскать оптимальные средства адаптации в социуме. Для них характерно возникновение таких ситуаций, как: девальвация системы ценностей предыдущих поколений; сбои в процессе передачи социального опыта; потеря моральных и нравственных ориентиров; отсутствие должного внимания, как со стороны родителей, так и со стороны государства; негативное влияние социального окружения и др. Все это подталкивает их к поиску путей для выхода из трудных жизненных ситуаций, которые не всегда оказываются конструктивными и законными.

Значимость проблем ответственности несовершеннолетних не вызывает сомнений, не случайно они находятся в центре общественного и государственного внимания, становясь неоднократным предметом обсуждений. Не внушают оптимизма и статистические данные, к примеру, за 2018 год несовершеннолетними и при их участии совершено около 43 тысяч преступлений⁴¹⁶.

Несовершеннолетние - особая категория, которая характеризуется возрастными и психологическими особенностями, что в определённой мере обуславливает меньший объём, степень лишения и ограничения их прав и свобод. Однако КоАП РФ не содержит специальных наказаний, предусматривая, либо определённые правила назначения того или иного наказания, либо прямой запрет его применения.

Среди административных наказаний, назначение которых возможно лицам, не достигшим 18-летнего возраста, наибольший интерес представляет административный штраф, который установлен в качестве санкции за совершение всех видов административных правонарушений и формирует самую обширную административную практику⁴¹⁷.

Закрепляя максимальные размеры штрафной санкции, законодатель не стал выделять несовершеннолетних в отдельную категорию, отнеся их к физическим лицам, в отношении которых по общему правилу максимальный размер административного штрафа составляет 5 тысяч рублей, но наряду с этим, имеются исключения, которые значительно увеличивают размер штрафной санкции.

В связи с этим возникает вопрос уплаты несовершеннолетним административного штрафа. Ведь они, как правило, в таком возрасте не имеют самостоятельного заработка и уплатить назначенный штраф не в состоянии. Для решения данной задачи законодатель закрепил, что при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего, административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Однако, усматривается, что в данной дефиниции принцип личной ответственности не применяется и цель штрафа как меры ответственности не достигается. Ведь несовершеннолетний правонарушитель не испытывает никаких ограничений и лишений в отношении себя, вся ответственность ложится на родителей и законных представителей⁴¹⁸. В таком случае эффективность административного штрафа падает, а говорить о достижении цели наказания не приходится.

Помимо этого, возникает вопрос по взысканию штрафа с несовершеннолетнего, который находится в специализированных учреждениях, таких как детский дом и интернат. Ведь в рамках бюджетных средств и средств учреждения статья расходов в виде оплаты штрафов воспитанников не предусмотрена, помимо этого в законодательстве предусмотрен перечень имущества и доходов, на которое не может быть обращено взыскание⁴¹⁹. Получается, по мнению некоторых авторов, взыскивать штраф с таких субъектов не только не справедливо, но и незаконно⁴²⁰.

Рядом авторов⁴²¹, для решения этой и ряда других проблем, предлагается применение штрафа только в отношении несовершеннолетних, имеющих собственный доход (заработок, стипендии, пособия) и имущество на праве личной собственности. Помимо этого, предлагается предусмотреть замену административного штрафа другим видом административного наказания, в том числе предупреждением, обязательными или принудительными работами. Очевидно, что данные меры будут способствовать увеличению эффективности данного правового института.

Однако, представляется, что особое внимание необходимо уделить работе не с несовершеннолетним, совершившим правонарушение и/или преступление, а направить усилия на предупреждение таких противоправных действий. Подобное возможно путем разработки и осуществления комплексных мероприятий по предупреждению отдельных

видов преступлений и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Возможно создание специальных учреждений, которые будут решать ряд проблем различного характера. Не вызывает сомнения необходимость развивать информационный аспект.

Помимо этого, необходимо выстроить четкую систему нормативно правовых актов, регулирующих общественные отношения в среде несовершеннолетних. Ведь проблемные аспекты усматриваются не только в рамках одного нормативно правового акта, но при их взаимодействии. Ввиду того, что система отечественного законодательства, которая регламентирует область административной ответственности несовершеннолетних, является разветвлённой, что, порой, порождает возникновение противоречий при ее использовании. Ряд авторов, объясняют данное явление тем, что в правовой базе содержится большое количество нормативных актов, а именно⁴²²:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴²³.

3. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»⁴²⁴.

4. Законы субъектов РФ о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и иные нормативные акты.

Решением данной проблемы видится в использовании КоАП РФ в качестве единственного акта, который закрепляет правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних. Помимо этого, в него необходимо внести изменения, которые будут детально закреплять административную ответственность несовершеннолетних. Таким образом, необходимо соответствовать курсу, взятому нашей страной, ориентиром которого является обеспечение благополучного и защищённого детства.

Конев С.И.,
*старший преподаватель
кафедры административного и энергетического
права юридического факультета РГУ
нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина*

Административно-правовой режим информационной безопасности

В настоящее время информация имеет ключевое значение, пронизывает все сферы жизнедеятельности человека, а информационная сфера является наиболее динамично развивающейся. В Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» констатируется факт, что информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. В соответствии с Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» под национальной безопасностью следует понимать состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. В этом же документе отмечается, что в современном обществе усиливается информационное противоборство, а сами информационные технологии зачастую используются для противоправной деятельности. Однако среди национальных интересов и приоритетов информационная безопасность не названа. Между тем, как информация пронизывает все сферы человеческой деятельности, так и информационная безопасность очень тесно связана с другими видами безопасности. Можно проиллюстрировать это несколькими примерами.

Трудно переоценить влияние информационных технологий на финансовые процессы любого государства. Термин «цифровая экономика» уже прочно вошел в нашу действительность. Однако, ее объем в России по сравнению с традиционными секторами экономики, пока еще не очень велик, и по разным оценкам, на данный момент, составляет 2.8% в структуре ВВП (примерно 1238 млрд.рублей).⁴²⁵ При этом важность процесса цифровизации экономических процес-

сов отмечается на самом высоком уровне. На заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам Президент России отметил, что «цифровая экономика - это не отдельная отрасль, по сути это уклад жизни, новая основа для развития системы государственного управления, экономики, бизнеса, социальной сферы, всего общества. Формирование цифровой экономики - это вопрос национальной безопасности и независимости России, конкуренции отечественных компаний⁴²⁶».

Так же ярко проявляется связь информационной и военной безопасности. Как полагает Р.М. Юсупов «Сегодня одним из наиболее существенных объектов безопасности в оборонной сфере являются информационные ресурсы и информационная структура оборонного потенциала страны⁴²⁷». Кроме того, в Военной доктрине России, утвержденной Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 отмечена тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство и внутреннюю сферу Российской Федерации. В частности, речь идет о применении информационных технологий для действий, которые противоречат уставу ООН и направленным против территориальной целостности и суверенитета нашего государства, а так же негативное информационное воздействие на население и прежде всего – молодежь.

Можно отметить влияние информационной безопасности и на экологическую. Согласно Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» последняя определяется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Рассматривая экологию как систему обратим внимание, что на ее состояние оказывают влияние такие факторы как население, потребление и технологии. Данная зависимость была выведена в 70-х XX века⁴²⁸ и служит математической моделью, иллюстрирующей связь между нагрузкой на окружающую среду и информационными технологиями. Очевидно, что новые производственные технологии, технологии виртуальной и дополненной реальности, технологии беспроводной связи, упомянутые в программе цифровой экономики России, послужат уменьшению нагрузки на окружающую среду. Наряду с этим, информационные технологии позволяют эффективно реализовать право каждого из нас право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии.

В итоге можно сделать вывод о том, что информационная безопасность является неотъемлемым элементом национальной безопасности, оказывающей влияние на личность, общество и государ-

ство. Кроме того, из содержания Стратегии развития информационного общества следует, что информационная безопасность является одним из приоритетных направлений при формировании информационного пространства России, развития национальной информационной и коммуникационной инфраструктуры и создания и применения конкурентоспособных отечественных информационных технологий. При этом, на взгляд автора, законодательно требуется уточнение таких категорий как «опасность» и «риск» в области информационной безопасности с учетом предполагаемых угроз. Опасность является категорией высшего порядка и представляет собой совокупность факторов, которые могут привести к возникновению угрозы в информационной сфере. Риск, в свою очередь, является вероятной формой реализации угрозы, совокупность действий, причиняющих ущерб информационной безопасности.

Действующая система отечественного законодательства позволяет говорить о наличии правового института информационной безопасности. По своей природе он является комплексным и направленным на регулирование нескольких групп отношений: защита прав человека в информационной сфере, развитие информационной инфраструктуры и техническая защита информационных систем и сетей. Административно-правовая сущность заключается в регулировании методов информационной безопасности (контроль, надзор и регулирование) и координации деятельности органов власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц по вопросам обеспечения информационной безопасности.

В структуре общего института, исходя из угроз субъектам информационной безопасности, можно выделить специальные, в частности институт информации ограниченного доступа (институты различных видов тайн). Общий институт информационной безопасности определяет угрозы и основные методы противодействия им. Специальные же институты информационной безопасности, в частности институт информации ограниченного доступа с последующей его классификацией в зависимости от характера защищаемой информации непосредственно определяют комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение конфиденциальности сведений.

Одним из вариантов обеспечения информационной безопасности является режим. Под административно-правовым режимом информационной безопасности автор полагает комплекс правил и средств, направленных на обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства в информационной сфере на основе баланса их интересов. Структура данного режима включает в себя цель, носителя, субъектов, правила и средства (включая техническую за-

щиту и информации) и гарантии. Цель режима информационной безопасности можно определить как обеспечение национальных интересов в информационной сфере. Причем, в зависимости от защищаемых интересов, содержание режима информационной безопасности может различаться. Таким образом, мы можем говорить о режиме информации ограниченного доступа, в частности режимах различных видов тайн.

Кострова О.В.,
доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел ФГБОУ ВО «Нижегородская академия
Министерства внутренних дел Российской Федерации»,
кандидат юридических наук

Проблемы идентификации личности при производстве по делу об административном правонарушении

В соответствии со ст. 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) по делу об административном правонарушении подлежит установлению лицо, совершившее противоправное деяние, за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность.

Процедура идентификации личности правонарушителя имеет основополагающее значение для полного и объективного рассмотрения дела и своевременного привлечения виновного лица к административной ответственности, так как состав административного правонарушения будет иметь место только в случае, если установлены конкретные данные, указывающие на субъект правонарушения и идентифицирующие данное лицо. Однако одна из важнейших проблем, с которыми сталкиваются сотрудники органов внутренних дел при совершении административно-процессуальных действий, является невозможность установления личности гражданина, совершившего деяние, наказуемое в административном порядке.

Стремясь избежать юридической ответственности, правонарушители зачастую скрывают данные о себе. При этом имеют место две ситуации. Первая – правонарушитель называет свои личные данные, но нет документов, удостоверяющих его личность, либо они являются поддельными. Вторая ситуация характеризуется тем, что гражданин отказывается назвать какие-либо сведения о себе; сведения о нем отсутствуют в материалах дела и в информационных базах данных. В конечном итоге следует согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что подобная, весьма простая линия поведения сегодня гарантирует правонарушителю почти стопроцентный успех⁴²⁹.

В теории и правоприменительной практике предложены и используются различные способы идентификации личности правонарушителя, однако следует отметить, что возможностей, которыми располагают сотрудники органов внутренних дел в подобных случаях, не так уж и много.

Во-первых, в исключительных случаях, сотрудники полиции имеют право применить административное задержание с целью правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении на срок, определенный ст. 27.5 КоАП РФ. Однако нередки случаи, когда эта мера оказывается неэффективной. Так, А. С. Дугенец отмечает, что из-за недостаточности отведенного времени должностные лица, которые проводят задержание, вынуждены вносить непроверенные сведения в протокол об административном правонарушении либо освобождать задержанного, не получив подтвержденных сведений полученной информации в срок⁴³⁰. Кроме этого административное задержание требует процессуального оформления, что является гарантом соблюдения законности при осуществлении мер принуждения, и выражается в обязательном указании в протоколе задержания сведений о задержанном лице.

Во-вторых, статья 9 Федерального закона от 25.07.1998 года № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» предусматривает обязательную дактилоскопическую регистрацию в отношении лиц, совершивших административное правонарушение и личность которых установить иным способом невозможно. В настоящее время при дактилоскопировании используется как традиционный «чернильный» способ получения снимков, так и современная технология электронного бескараскового дактилоскопирования, с занесением результатов в автоматизированную дактилоскопическую идентификационную систему (АДИС). Однако данная мера не всегда отвечает современным реалиям. Это обусловлено материальным обеспечением полиции и как следствие состоянием соответствующих баз учета органов внутренних дел, отсутствием в отдаленных регионах современной аппаратуры, позволяющей не допускать так называемых «смазов», искажения отпечатков, неполной прокатки, что, в свою очередь, затрудняет или делает невозможной идентификацию по соответствующим базам данных⁴³¹. Но даже если такая возможность существует, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, может поставить под сомнение достоверность предоставленных ему данных о правонарушителе, поскольку при заполнении дактилоскопических карт в отделах полиции информация о личности дактилоскопируемого (при отсутствии документов удостоверяющих личность) нередко записывается с его слов и, следовательно, может не соответствовать действительности.

В-третьих, сравнение данных, представленных задержанным, с данными информационных баз, имеющихся в распоряжении сотрудников полиции. Этот способ также не является гарантом установления тождества гражданина самому себе, поскольку используемые

базы не содержат фотографии проверяемых лиц, а всего лишь паспортные данные, а также сведения о противоправных деяниях, совершенных данным лицом. Таким образом, любое лицо, систематически совершающее административные правонарушения, может заранее заучить данные своих знакомых, ранее не попадавших в сферу внимания правоохранительных органов и сообщить их сотрудникам полиции. Конечно, при определенных условиях ложные данные легко могут быть обнаружены (например, путем получения сотрудниками полиции справки по форме 1, с фотографией гражданина), однако это не устраняет главный недостаток данного приема, который позволяет оценить правдивость представленной гражданином информации, но не решает проблему ее отсутствия.

Следует подчеркнуть, что все перечисленные способы установления личности правонарушителя не дают стопроцентного результата, тем самым ставят под сомнение саму возможность привлечения лица к административной ответственности.

В соответствии с действующими нормами логическим решением обозначенной проблемы для должностных лиц органов внутренних дел возможно три варианта развития события: составление материалов дела с заведомо ложными данными о правонарушителе; отказ от составления каких-либо процессуальных документов, в отношении неустановленного лица; составление материалов дела на неустановленное лицо.

Закономерной реакцией юрисдикционных органов на подобную практику составления материалов дела при отсутствии документов, удостоверяющих личность правонарушителя, является отказ в рассмотрении дела.

Так, Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел надзорную жалобу К., действующего в интересах Н-М, об отмене постановления судьи районного суда г. Москвы от 20.08.2010 г., решения судьи городского суда от 2.09.2010 г. и постановления заместителя председателя городского суда от 3.12.2010 г., вынесенных в отношении Н-М по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, считая указанные судебные постановления незаконными. Из материалов дела установлено, что должностными лицами ОППМ ОУФМС России по г. Москве был выявлен гражданин Республики Н-М находился без документов, удостоверяющих личность и подтверждающих право пребывания на территории РФ. Гражданин Н-М был доставлен в отдел полиции, без применения в отношении его меры обеспечения по делу об административном правонарушении - административное задержание. В целях установления личности правонарушителя на гражданина Республики Н-Г составлена анкета, сведения в которую были внесены

согласно объяснениям указанного иностранного гражданина в присутствии переводчика. На основании проведенных проверочных мероприятий составлен протокол об административном правонарушении. Данная жалоба подлежала удовлетворению в том числе по следующему основанию: отсутствие достоверных сведений о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, прямо указанных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ является существенным недостатком протокола об административном правонарушении, в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, в случае выявления, при подготовке к рассмотрению дела, неполноты представленных материалов, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, суд выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол⁴³².

Алгоритм производства по делам об административных правонарушениях должен обладать определенным запасом прочности, позволяющим обеспечить эффективность и непрерывность производства даже в условиях противодействия со стороны правонарушителя. Обратим внимание на то, что в ряде случаев, например при задержании гражданина по подозрению в совершении преступления в соответствии с ч. 2 ст. 91 УПК РФ не требуется установление личности именно на основании документов. Ст. 108 УПК РФ предусматривает заключение под стражу подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет, в случае если его личность не установлена и т.д.

Здесь уместно вспомнить, что согласно ч. 2 ст. 238 КоАП РСФСР (утвержденного ВС РСФСР 20.06.1984 г.) правонарушитель мог быть доставлен в орган внутренних дел в том случае, «если у него нет документов, удостоверяющих личность, и нет свидетелей, которые могут сообщить необходимые данные о нем». Иными словами, законодатель прямо предусматривал возможность составления протокола об административном правонарушении не только на основе иных, выданных в соответствии с действующим законодательством документов, но и на основе показаний третьих лиц о личности правонарушителя.

Однако следует отметить, что согласно ст. 1.5 КоАП РФ смысл установления личности правонарушителя в производстве по делам об административных правонарушениях заключается не в том, чтобы точно установить паспортные данные соответствующего лица, а в том, чтобы доказать именно его виновность в совершение данного административно наказуемого деяния. Для решения этой задачи,

соблюдая принцип скоротечности сроков производства по делу об административном правонарушении, необходимо законодательное закрепление возможности совершения административно-процессуальных действий в отношении физического лица, чьи паспортные данные не установлены. Например, предусмотреть право вынесения на стадии возбуждения дела об административном правонарушении определения о присвоении цифрового обозначения физическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу и личность не установлена. Это позволит применять меры обеспечения производства по делу в отношении соответствующего физического лица, которые, в свою очередь, должны дать понять правонарушителю, что представление чужим именем не гарантирует ему уход от административной ответственности.

Закономерно возникает вопрос о том, насколько противоречит действующим положениям КоАП РФ возможность назначения и исполнения административного наказания в отношении неустановленного лица.

По нашему мнению, предложенный вариант цифрового обозначения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, решает вопрос не только применения мер принуждения закрепленных в КоАП РФ, но и является эффективным способом осуществления карательной и предупредительной функции законодательства об административных правонарушениях.

Очевидно, что отсутствие точных данных о личности правонарушителя, не является препятствием для реализации таких административных наказаний как предупреждение и административный арест, вызывает сомнения лишь действенность наложения на неустановленное лицо других видов административных наказаний (административный штраф, лишение специального права предоставленного физическому лицу и др.).

В силу того, что предупреждение является официальным порицанием правонарушителя от имени государства, оно не обладает действенной мерой, способной достичь целей административного наказания остается единственный результативный способ воздействия на правонарушителя - административный арест. Тем более, что применение данного вида административного наказания в отношении неустановленного лица коррелирует с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ - постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после его вынесения.

Таким образом, в целях обеспечения гарантий прав лица, привлекаемого к административной ответственности целесообразно законодательно регламентировать в КоАП РФ право применять в отно-

шении лиц, отказывающихся назвать свои анкетные данные, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассматривать дело с их обязательным участием, и налагать административное наказание в виде административного ареста, используя при этом условные обозначения, закрепленные в соответствующей форме.

Осипов Д.А.,

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

К вопросу о независимости представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

Анализ работ, посвященных теории права, нормативных документов, определяющих правовые статусы представителей, а также практики их деятельности позволил установить, что деятельность представителей строится на основе ряда принципов как классических, так и специальных⁴³³. К последним в числе прочих относится принцип независимости. В настоящее время рассматриваемый принцип не закреплен в нормативных текстах прямо, но формулируется исходя из их содержания и подразумевает институциональную, персональную и функциональную независимость представителя.

Институциональная независимость представителя органа государственной власти (высшего должностного лица субъекта) по содержанию близка к институциональной независимости Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации⁴³⁴ и означает автономность института представительства, т.е. его особое место в системе органов государственной власти и управления, которое выражается в том, что представитель занимает обособленное положение по отношению к трем ветвям власти, с которыми он взаимодействует, но сам не вмешивает в их функционирование, равно как и они не мешают представителю в реализации его функций. Вместе с тем нельзя утверждать, что институт представительства полностью автономен, т.е. независим от других институтов правового государства и гражданского общества, поскольку институт взаимосвязан с другими конституционно-правовыми институтами. Например, функционирование представителей главы субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях способствует связи института представительства с институтом местного самоуправления, а учитывая, что ряд представителей являются государственными гражданскими служащими - связи с институтом государственной гражданской службы. Существование представителя регионального органа законодательной власти в межпарламентской ассоциации обуславливает связь института представительства с институтом консультативно-совещательных органов государства. Можно также

установить взаимосвязь рассматриваемого института и с институтом законодательной власти субъектов Российской Федерации, поскольку в региональном парламенте действует представитель главы региона⁴³⁵.

Таким образом, институт представительства, с одной стороны, достаточно автономен, поскольку субъекты правоотношений, относящихся к другим институтам гражданского общества и правового государства, не вмешиваются напрямую в его функционирование. С другой стороны, институт не является абсолютно обособленным и самодостаточным и может достичь целей, ради которых он создан, только при взаимодействии с другими правовыми институтами. Соответственно при определении правового статуса представителя необходимо соблюсти условие встраиваемости его должности в систему государственного управления.

Персональная (личная) независимость представителя выражается в особом доверительном статусе, который приобретает лицо после назначения на должность, и обусловлена особым порядком назначения лица на должность и снятия с неё. Следует отметить, что персональная независимость связана с такими качествами представителя как беспристрастность и нейтральность, первое из которых предполагает, что представитель руководствуется в своей деятельности общественным интересом, а не личной выгодой, а второе – что представитель не вовлечен в политический процесс на стороне одной или нескольких политических сил. Существующие нормативно-правовые акты не учитывают этот момент и не устанавливают требование беспартийности. В связи с этим есть смысл по аналогии с нормами об Уполномоченном по правам человека и гражданину, а именно п. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁴³⁶, закрепить в нормативно-правовых актах, определяющих правовой статус представителей, следующее положение: «Представитель органа государственной власти (должностного лица) субъекта Российской Федерации в течение 14 дней после назначения его на должность представителя должен прекратить деятельность несовместимую с его статусом». Кроме того, требует закрепления исчерпывающий перечень условий прекращения статуса представителя. На сегодняшний день положения о представителях не определяют порядок прекращения полномочий последнего. Например, Положение «О представителе Губернатора Алтайского края в Алтайском краевом Законодательном Собрании»⁴³⁷, равно как и Положение «О полномочном представителе губернатора Магаданской области в Магаданской областной Думе»⁴³⁸ вообще не устанавливают условия прекращения статуса представителя губер-

натора. Указ Губернатора Нижегородской области «Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области»⁴³⁹ определяет в п. 1.4 лишь то, что «Министр - полномочный представитель Губернатора назначается на должность и освобождается от должности Губернатором». В иных нормативно-правовых актах также не содержится исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий представителя. Его закрепление послужит правовой гарантией персональной независимости представителя, в том числе от произвола со стороны представляемого лица. Перечень условий прекращения полномочий представителя предлагается сформулировать по аналогии с основаниями прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека и гражданина. К условиям прекращения полномочий предлагается отнести:

1. Вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении представителя.

2. Неспособность представителя по состоянию здоровья исполнять возложенные на него функции в течение не менее 4 месяцев подряд.

3. Добровольное сложение полномочий путем подачи письменного заявления представляемому должностному лицу (руководителю представляемого органа государственной власти).

Функциональная независимость представителя выражается в том, что представитель взаимодействует с достаточно широким кругом субъектов общественных отношений, но в то же время подотчетен и подчиняется исключительно представляемому лицу. Следует отметить, что действующая в России конституционная модель организации власти отличается независимостью ветвей власти друг от друга. Данное положение в полной мере распространяется на представителей, действующих в различных органах власти. В силу своего конституционно-правового статуса они подчиняются непосредственно представляемому лицу и не могут быть освобождены от контроля со стороны последнего. При этом представители вынуждены в той или иной мере учитывать интересы и других лиц. Например, представитель главы субъекта Российской Федерации в законодательном (представительном) органе власти региона вынужден кооперироваться с руководителем данного органа, учитывать интересы фракций и депутатских объединений. В противном случае реализация полномочий представителем и достижение цели его деятельности станет затруднительным, поскольку парламентские группы могут чинить препятствия в случае, если представитель осуществляет свои полномочия без учета их интересов. Вместе с тем, некоторые нормативно-правовые акты используются относительно обтекаемые формулировки, определяя, что представитель пред-

ставляет интересы одного лица (органа власти), но одновременно его деятельность координируется другим должностным лицом или органом управления. Например, согласно п.1 Указа Губернатора Омской области от 15.03.2004 "О полномочных представителях Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах"⁴⁴⁰ «Полномочный представитель Губернатора Омской области, Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах (далее - полномочный представитель) представляет интересы Губернатора Омской области, Правительства Омской области во всех судах, правоохранительных и контролирующих органах». При этом п. 7 этого же указа определяет, что «Деятельность полномочных представителей координируется и обеспечивается Главным государственно-правовым управлением Омской области».

Переподчинение представителя другому лицу, конечно, возможно, например, путем издания соответствующего распоряжения представляемым лицом. В то же время это видится необоснованным и противоречащим сути института представительства, механизм функционирования которого отличается от механизма института государственной службы, в рамках которого возможно временное подчинение государственного служащего не своему непосредственному руководителю, а другому лицу по распоряжению руководства в силу производственной необходимости. Однако отношения представительства подразумевают отношения «представитель – представляемый» и не предполагают наличия между ними иных лиц. Если же в отношениях представительства наблюдается иное, это означает, что представитель как таковой лицу не нужен, а нужен скорее подчиненный, выполняющий широкий спектр функций, например, референт или помощник.

Таким образом, соблюдение принципа независимости деятельности представителей органов государственной власти (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации требуется для эффективной реализации представителем возложенных на него полномочий. Содержание принципа сводится к тому, что представитель не относится ни к одной ветви власти, хотя и взаимодействует с ними, руководствуется в своей деятельности общественным интересом, а не личной выгодной, должен быть беспартийным и реализует только те функции, которые возложены на него представляемым органом государственной власти (высшим должностным лицом) субъекта Российской Федерации. Закрепление и конкретизация принципа независимости возможны путем дополнения нормативно-правовых актов о представителях положениями о порядке взаимодействия последних с органами государственной власти и управле-

ния, их должностными лицами и институтами гражданского общества, порядке прекращения полномочий представителя. Кроме того, возможна имплементация в нормативный текст положения, фиксирующего подчинение представителя напрямую представляемому лицу с запретом последнему переподчинять представителя иным лицам. Данное положение обеспечит не только реализацию принципа независимости, но и связанного с ним принципа подчиненности.

Плуталов И.Ю.,
*руководитель Тушинского межрайонного следственного отдела
Главного следственного управления Следственного комитета
Российской Федерации по г. Москве,
соискатель Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА,
капитан юстиции*

Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с различными субъектами его правозащитной деятельности

Одной из целей учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее - Уполномоченный) Федеральный конституционный закон об Уполномоченном (далее - ФКЗ) установил обеспечение им соблюдения и уважения прав и свобод граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами⁴⁴¹. Указанные органы и лица рассматриваются ФКЗ в качестве потенциальных нарушителей прав и свобод россиян, то есть как возможные субъекты правонарушений и, соответственно, как субъекты или участники правозащитной деятельности Уполномоченного.

Говоря о федеральных государственных органах, следует иметь в виду главным образом органы исполнительной власти, поскольку судебный корпус и корпус законодателей по определению призваны защищать права и свободы граждан, а Уполномоченный — содействовать им в этом. Обеспечение Уполномоченным соблюдения и уважения прав и свобод граждан федеральными органами исполнительной власти достигается его взаимодействием с такими органами. При этом взаимодействие понимается как процесс целенаправленного систематического воздействия Уполномоченного на органы исполнительной власти по выработке механизма их эффективного сотрудничества по сохранению и поощрению прав и свобод человека и гражданина в РФ и их защите путем выявления нарушений и восстановления прав. Такой процесс не носит исключительно односторонний характер, но предполагает совершенствование института самого Уполномоченного, которое происходит в результате такого взаимодействия.

Механизм взаимодействия Уполномоченного и органов исполнительной власти основан на их правоотношениях, возникающих в силу законодательных предписаний прав и обязанностей каждой из сторон; юридических фактах, позволяющих начать процесс воздействия Уполномоченного на орган исполнительной власти; соглаше-

ниях сторон о взаимодействии в области защиты прав и свобод граждан.

Способы взаимодействия Уполномоченного и органов исполнительной власти установлены ФКЗ, они разнообразны, и, вместе с тем, универсальны.

Во-первых, Уполномоченный вправе передать поступившую ему жалобу органу исполнительной власти, к компетенции которого относится ее разрешение по существу. Однако при этом в законе не сказано, что такой орган обязан рассмотреть представленную ему Уполномоченным жалобу и сообщить ему о результатах такого рассмотрения и принятых мерах по устранению выявленного им правонарушения. Но Уполномоченный может взять исполнение направленной им жалобы под свой контроль, что равносильно рекомендации, неисполнение которой рассматривается законом как правонарушение, посягающее на институт государственной власти, и влечет административную ответственность соответствующего должностного лица, предусмотренную статьей 17.2 КоАП РФ.

Во-вторых, Уполномоченный может принять жалобу к собственному рассмотрению. Приступив к рассмотрению принятой жалобы, он вправе обратиться к другому органу исполнительной власти, обладающему необходимой компетенцией, за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выявлению.

Законом предусмотрен ряд других способов взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, которые предусмотрены ФКЗ: как правило, это запрос сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалобы, получение объяснений, рекомендации.

Особую роль во взаимодействии Уполномоченного с органами исполнительной власти играют его ежегодные доклады, которые с 2014 г. содержат адресные рекомендации⁴⁴². В каждом таком докладе, исходя из изложенных в нем проблем, Уполномоченный предлагает государственным органам рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, таких как создание совместных рабочих групп для ускорения рассмотрения конкретных законопроектов или разработки новых Федеральных законов и др.

В целях совершенствования такого взаимодействия, повышения его эффективности за счет упорядочивания взаимных отношений и большего проявления собственной инициативы такими органами по соблюдению и уважению прав и свобод граждан, между рядом из них и Уполномоченным заключены соответствующие двусторонние соглашения, перечень которых указан в его ежегодном докладе за 2017 г. Речь идет о меморандумах и соглашениях двустороннего

сотрудничества Уполномоченного с Министерством внутренних дел, Министерством обороны, Следственным комитетом, Генеральной прокуратурой и некоторыми другими силовыми федеральными ведомствами⁴⁴³. Это – бессрочные документы внутреннего пользования, касающиеся разработки совместных предложений по совершенствованию федерального законодательства и правоприменительной практики в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, создания совместных рабочих групп и др.

В целом, как было отмечено в докладе Уполномоченного за 2017 г., взаимодействие на базе вышеназванных двусторонних соглашений способствует оперативному решению вопросов восстановления прав граждан, связанных с компетенцией соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Доклад Уполномоченного за 2017 г., как и его доклады за предыдущие годы, содержит рекомендации и предложения органам исполнительной власти, в том числе тем из них, с кем подписаны двусторонние соглашения.

Вместе с тем следует отметить, что меморандумы о взаимодействии Уполномоченного с федеральными органами исполнительной власти касаются в основном «силовых» министерств и ведомств, находящихся в ведении Президента Российской Федерации, и ни одного министерства и ведомства «гражданского», находящихся в ведении Правительства Российской Федерации. Между тем, как это следует из докладов Уполномоченного последних лет, опросы населения показывают, что граждане Российской Федерации наиболее озабочены нарушением их прав и свобод именно в сфере деятельности «гражданских» органов исполнительной власти, особенно в сфере Министерства здравоохранения.

В отличие от органов исполнительной власти, иной характер носит взаимодействие Уполномоченного с представителями гражданского общества в стране, в частности с социально ориентированными некоммерческими общественными организациями, деятельность которых целиком или отчасти связана с защитой прав и свобод человека в РФ⁴⁴⁴. Это – взаимодействие партнеров, преследующих одну цель в своей деятельности. Стороны не преследуют для себя каких-либо выгод от такого взаимодействия, бенефициаром которых выступает человек и гражданин. Участники таких отношений договариваются работать вместе для достижения общей цели или совместного решения определенной задачи. Они разделяют между собой риски сотрудничества, ответственность, сферы деятельности, в какой-то мере ресурсы и правомочность. Общая цель, взаимный вклад и взаимоприемлемый механизм ее достижения, договор как основа совместных действий – основные признаки взаимодействия Уполномоченного с общественными правозащитными организациями.

Таковыми организациями особого рода являются Общественная палата РФ и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Так, Уполномоченный входит в рабочую группу Общественной палаты по формированию и взаимодействию с общественными наблюдательными комиссиями во всех субъектах РФ, что повышает оперативность и эффективность рассмотрения жалоб Уполномоченному в области уголовно-процессуального и уголовно-исправительного законодательства и практики.

Особым блоком обеспечения Уполномоченным достижения целей учреждения данной должности является его взаимодействие с общественными правозащитными и другими социально ориентированными некоммерческими и негосударственными организациями, которое носит партнерский характер. Речь идет о таких организациях, как Международное общество «Мемориал», Московская Хельсинкская группа, фонд «В защиту прав заключенных», Общероссийское общественное движение «За права человека» и др.

Деятельность таких организаций направлена на мониторинг соблюдения прав человека, оказание юридической помощи лицам, пострадавшим от правонарушений, просветительскую работу по защите прав человека. Такие организации сформировались на добровольных началах, они ограждены от вмешательства бизнеса и власти, во многом выражают чаяния граждан⁴⁴⁵. В РФ зарегистрировано около двух сотен таких организаций, но лишь небольшая часть из них специализируются в области правозащитной деятельности. Именно с ними Уполномоченный осуществляет двухстороннее взаимодействие, используя их активность и бескорыстие, а те, в свою очередь, его административный ресурс.

Поддерживая взаимодействие с правозащитными организациями, Уполномоченный не в полной мере, как представляется, использует возможности сотрудничества в защите прав граждан с другими негосударственными организациями, призванными также защищать их права. Партнерами Уполномоченному в защите таких прав могут быть общероссийские профсоюзы, созданные как добровольные, общественные, самоуправляемые, некоммерческие организации в целях представительства и защиты индивидуальных и коллективных социально-трудовых прав и интересов их членов. В настоящее время взаимодействие с профсоюзами осуществляется только на региональном уровне в отдельных субъектах Российской Федерации⁴⁴⁶.

При всей важности взаимодействия Уполномоченного с органами исполнительной власти, все же главным в его деятельности остается непосредственная работа с гражданами, индивидуально или коллективно обращающимися к нему с жалобами, заявлениями и предложениями⁴⁴⁷. Взаимодействие Уполномоченного с гражданами но-

сит иной характер, нежели с органами исполнительной власти или общественными организациями. В таком взаимодействии Уполномоченный всецело исполняет уготовленную ему законом функцию гаранта в отношениях государства, выступающего в качестве принципала перед гражданином по его правам и свободам, и гражданином, как бенефициаром по таким долгам. Уполномоченный выступает гарантом признания, соблюдения и защиты таких прав и свобод человека и гражданина в РФ — в этом суть его правового статуса.

В своей деятельности по защите прав и свобод российских граждан, оказавшихся за рубежом, Уполномоченный активно взаимодействует с зарубежными омбудсманами. В этой связи Уполномоченным заключены соглашения о взаимопонимании и сотрудничестве с омбудсманами ряда государств.

Вывод. Автором исследования выявлены особенности взаимодействия Уполномоченного с различными субъектами его правозащитной деятельности, различающегося по целям, задачам и характеру его осуществления.

Сарксян И.Л.,
*ассистент кафедры административного и
энергетического права РГУ (НИУ)
нефти и газа имени И.М.Губкина*

Проблема административно-деликтного законодательства государств-членов ЕАЭС в области таможенного дела (таможенных правонарушений)

Одним из стержневых элементов единого экономического пространства является единое таможенное пространство, которое сформировано сейчас в рамках реализации системы международных договоров о создании Евразийского экономического союза.

Установление таможенного союза способствует нарастанию внутренней экономической интеграции, появлению замкнутых технологических циклов производства различной продукции, так как по своей сути является одной из защитных мер для предпринимателей, работающих в государствах-членах такого союза.

В соответствии с положениями ст. 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, согласно которым в нем «осуществляется единое таможенное регулирование, включающие в себя установление порядка и условий перемещения товаров через таможенную границу Союза, их нахождения и использования на таможенной территории Союза или за ее пределами, порядка совершения таможенных операций связанных с прибытием товаров на таможенную территорию Союза, их убытием с таможенной территории Союза... проведения таможенного контроля, а также регламентацию властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Союза».

Из этого вытекает, что таможенное законодательство по степени интеграции должно быть ближе всего к унификации. Элементом таких властных отношений является установление юридической ответственности за правонарушения в данной области, среди которых, в рамках реализации общественных отношений в сфере таможенного дела, важное место занимает административно-деликтная ответственность.

Перейдем к рассмотрению системы административных санкций за правонарушения в таможенной сфере.

Прежде всего обратим внимание на положения части 4 статьи 354 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, согласно которым виды (составы) преступлений и административных правонарушений, а также порядок и принципы привлечения лиц к уголов-

ной и (или) административной ответственности устанавливаются законодательством государств-членов с учетом особенностей, предусмотренных международными договорами в рамках Союза. Анализ данного положения показывает, что налицо формулирование нормы общего характера, которая основную нагрузку на формирование системы наказаний в таможенной сфере переносит на национальное законодательство. Автор полагает такой подход оправданным, так как установление системы юридической ответственности за правонарушения является суверенным правом каждого государства, не находящегося в зависимости от другого государства. Сказанное не исключает того, что в данном случае допустима гармонизация норм, которая должна идти по двум направлениям – по возможности близкому друг к другу описанию объективной стороны правонарушений и также по возможности близкому друг к другу установлению видов и величин санкций за их совершение. Почему, по возможности? Ответ на данный вопрос заключается в том, что гармонизация возможна постольку, поскольку не входит в противоречие с принципиальными положениями законодательства определенного государства, которые определяют фундамент установления того или иного вида ответственности.

При общем подходе все административные правонарушения в области таможенного дела возможно подразделить на две категории: первая касается нарушений, которые в большей или меньшей степени наносят вред экономике всех государств-участников ЕАЭС, вторые препятствуют правильной организации и осуществлению работы таможенных органов и успешной реализации таможенных процедур. Поэтому, учитывая большой объем норм, устанавливающих ответственность в данной сфере общественных отношений, автор посчитал возможным привести пример только тех составов административных правонарушений, которые потенциально могут нанести вред экономике всех вышеуказанных государств. Таких комплексов автором выделяется шесть.

Первым направлением является установление *запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоз их с его территории*. Очевидно, что одно, большинство или все без исключения государства-члены ЕАЭС могут быть не заинтересованы во ввозе на таможенную территорию или вывозе из нее определенных товаров. Причины такой незаинтересованности являются самыми разными, однако наиболее распространенные среди них - чисто экономические. Одним из наиболее действенных способов ограничения ввоза и вывоза товаров за пределы государства или союза государств является квотирование, которое можно определить, как "установление

государством на определенный период количественных или стоимостных ограничений объема экспорта и импорта товаров (работ, услуг) определенной номенклатуры в натуральном или стоимостном выражении. Используется как нетарифное средство государственно-го регулирования экспортно-импортных операций"⁴⁴⁸.

Учитывая особенности функционирования Евразийского экономического союза, установление запретов или ограничений возможно международными договорами государств-членов, решениями Евразийской экономической комиссии. Также возможно установление таких ограничений правовыми актами отдельного государства, о чем должны уведомляться компетентные органы других государств-членов. Например, по сообщению официального сайта Евразийской экономической комиссии⁴⁴⁹ на 2019 год установлены тарифные квоты в отношении отдельных видов сельскохозяйственной продукции: "для Республики Казахстан и Российской Федерации тарифные квоты установлены в объемах, предусмотренных тарифными обязательствами этих стран во Всемирной торговой организации. В 2019 году Республика Казахстан сможет ввезти в рамках тарифных квот 21 тыс. тонн мяса крупного рогатого скота и 140 тыс. тонн мяса птицы. Объемы тарифных квот для Российской Федерации в 2019 году составят 570 тыс. тонн мяса крупного рогатого скота, 430 тыс. тонн свинины, включая свиной тримминг, 354 тыс. тонн мяса птицы, 15 тыс. тонн молочной сыворотки".

Следующей группой правонарушений, которую следует рассмотреть в рамках данного исследования, является **недекларирование либо недостоверное декларирование товаров**. Таможенный кодекс Евразийского союза (далее – ТК ЕАЭС) определяет таможенную декларацию как "таможенный документ, содержащий сведения о товарах и иные сведения, необходимые для выпуска товаров". Таможенные декларации бывают двух видов: вывозные и ввозные. Данной дефиниции корреспондирует понятие "таможенное декларирование", которое определяется ТК ЕАЭС как "заявление таможенному органу с использованием таможенной декларации сведений о товарах, об избранной таможенной процедуре и (или) иных сведений, необходимых для выпуска товаров". Таким образом, первое административное правонарушение образует бездействие, заключающееся в отказе от осуществления обязательного заявления. Второе административное правонарушение образует действие, заключающееся в заявлении лицом некоторого набора недостоверных сведений о ввозимых или вывозимых с таможенной территории товаров. Вредоносные последствия, которые могут возникнуть в результате недекларирования или недостоверного декларирования товаров, являются многочисленными. Основной вред заключается в

неправильном исчислении налогов и пошлин, в результате чего снижаются доходы бюджета, а лица, совершающие правонарушения, неосновательно обогащаются.

Следующей группой правонарушений, которую необходимо рассмотреть в рамках данного параграфа исследования, и совершение которых, по мнению автора, могут оказать отрицательное влияние на экономическую ситуацию в государствах-членах ЕАЭС, является *невывоз с таможенной территории временно ввезенного товара или неосуществление обратного ввоза временно вывезенного товара*. Временному ввозу товаров в ТК ЕАЭС посвящена отдельная процедура - Таможенная процедура временного ввоза (допуска). Под ней понимается "таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров, в соответствии с которой такие товары временно находятся и используются на таможенной территории Союза при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой, с частичной уплатой ввозных таможенных пошлин, налогов и без уплаты специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин либо без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без уплаты специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин".

Как следует из решения Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 г. № 109⁴⁵⁰, товары, включенные в перечень товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин и налогов, могут предельно находиться и использоваться на срок 1 год. Такой перечень утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 г. № 331⁴⁵¹. В него входят такие категории товаров, как выставочные образцы, рекламные материалы, рекламные фильмы, товары, предназначенные для проведения с ними испытаний, проверок и экспериментов, а также профессиональное оборудование, принадлежащее иностранному лицу, которое необходимо ему для выполнения конкретной работы на территории государств-членов ЕАЭС. То же касается и транспортных средств, принадлежащих иностранным гражданам и юридическим лицам.

Следующим видом административных правонарушений, который следует рассмотреть в рамках данного исследования, является *непредставление в таможенный орган отчетности*. Общее требование о представлении такой отчетности установлено статьей 18 ТК ЕАЭС, согласно которой лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченные экономические операторы и лица, владеющие и (или) пользующиеся иностранными товарами, а также товарами Союза, помещенными под таможенную про-

цедуру свободной таможенной зоны и таможенную процедуру свободного склада, обязаны представлять таможенным органам отчетность о хранящихся, перевозимых, реализуемых, перерабатываемых и (или) используемых товарах, а также о совершенных таможенных операциях. Законодательством государств-членов о таможенном регулировании может быть установлено, что указанными лицами отчетность представляется только по требованию таможенного органа. Как видно из данных правоположений, отчетность распространяется только на иностранные товары, в том числе товары Союза, которые помещены:

- 1) под таможенную процедуру свободной таможенной зоны;
- 2) под таможенную процедуру свободного склада.

Следующим видом административного правонарушения, который носит общий для всех государств-членов ЕАЭС характер и может повлечь за собой вредоносные последствия для экономики этих государств в целом, является *перемещение товаров вне зоны таможенного контроля*. Комплекс действий по перемещению товаров через таможенную границу является, с точки зрения его правового регулирования, одним из центральных институтов таможенного права и в нормах ТК ЕАЭС представлен в виде общих положений о перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС (глава 2 раздела I), а также регулирования особенностей порядка и условий перемещения через таможенную границу отдельных категорий товаров (раздел V). В соответствии с ч. 1 статьи 9 все лица на равных основаниях имеют право на перемещение товаров через таможенную границу Союза в порядке и на условиях, которые установлены ТК ЕАЭС или в соответствии с ТК ЕАЭС. Данному общему правомочию корреспондирует норма ч. 6 статьи 10 ТК ЕАЭС, согласно которой таможенные органы не вправе ограничивать лицо в выборе места перемещения товаров через таможенную границу Союза в зависимости от происхождения товаров, страны отправления и назначения товаров.

Последним из представляемых автором в рамках данного исследования комплексом правонарушений в области таможенного дела *являются противоправные действия со средствами идентификации*.

Таможенная идентификация представляет собой нечто иное – это установление подлинности и принадлежности таможенных объектов (товаров, документов, предметов контрабанды и т.д.). Идентификация товара в указанном смысле предполагает обязательное установление тождества конкретного объекта контроля с самим собой путем сравнения имеющихся у него индивидуальных параметров (иных свойств) с соответствующими данными подлинного или иден-

тифицирующего эталонного объекта (образца). Своеобразие таможенной идентификации обуславливается также решением таких вопросов, как определение контрафактной продукции и результатов переработки сырья, установление таможенных преференций или ограничений по отношению к иностранным товарам⁴⁵². Данному комплексу действий в деятельности таможенных органов посвящена специальная группа норм ТК ЕАЭС – статья 341 "Идентификация товаров, документов, транспортных средств, а также помещений и других мест". Согласно этим положениям товары, находящиеся под таможенным контролем, и документы на них, грузовые помещения (отсеки) транспортных средств, помещения, емкости и иные места, в которых находятся или могут находиться товары, подлежащие таможенному контролю, могут идентифицироваться таможенными органами путем применения средств идентификации, а также путем отбора проб и (или) образцов товаров, подробного описания товаров, составления чертежей, изготовления масштабных изображений, фотографий, иллюстраций, использования товаросопроводительной и иной документации, а также иными способами. К средствам идентификации относятся пломбы, печати, цифровая, буквенная и иная маркировка, идентификационные знаки, штампы, сейф-пакеты и иные средства, обеспечивающие идентификацию товаров.

Проанализировав ряд положений административно-деликтного законодательства государств-членов ЕАЭС в области таможенного дела (таможенных правонарушений), автор пришел к следующим основным выводам: 1. Гармонизация административно-деликтных норм в области таможенного дела (таможенных правонарушений) в форме унификации обусловлена необходимостью реализации положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза об осуществлении на территории государств, входящих в данное международное объединение, единого таможенного регулирования. 2. В понимании автора унификация административно-деликтных норм заключается в единообразном изложении диспозиций и установлении единообразных по величине санкций. При этом речь должна идти не обо всех без исключения статьях соответствующих разделов кодексов об административных правонарушениях, а только о тех, которые защищают экономические отношения в рамках всего Евразийского экономического союза. В этом качестве автор предлагает определить:

а) установление запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоз их с его территории;

б) недекларирование либо недостоверное декларирование товаров;

- в) невывоз с таможенной территории временно ввезенного товара или неосуществление обратного ввоза временно вывезенного товара;
- г) непредставление в таможенный орган отчетности;
- д) перемещение товаров вне зоны таможенного контроля;
- е) противоправные действия со средствами идентификации.

Смоляков П.Н.,
судья Забайкальского краевого суда,
доцент Байкальского государственного университета,
докторант Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Сроки давности привлечения к ответственности – УК и КоАП: современная проблематика

Соотношение интересов гражданина и государства в публично-правовой сфере демонстрируют сроки давности, в течение которых гражданин может быть привлечён к ответственности за совершение противоправного деяния (статья 78 УК РФ, статья 4.5 КоАП РФ). Такие сроки в обоих законах носят схожий характер, означая временной промежуток, в течение которого виновные несут ответственность перед государством.

В случае с КоАП РФ с ними много неразберихи.

Последними изменениями в КоАП РФ максимальный срок давности привлечения к административной ответственности увеличен до 6 лет, в частности – за нарушение законодательства о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьёй 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства о противодействии коррупции. Указанный срок сравнялся с шестилетним сроком давности привлечения к уголовной ответственности за преступления средней тяжести и, соответственно, превысил двухлетний срок, применяемый к преступлениям небольшой тяжести.

Тем самым обнажён доктринальный недостаток: отдельные административные правонарушения, менее вредные по своей сути, законодатель находит более общественно опасными, чем целую категорию преступлений.

На это обстоятельство уже обращено внимание в Концепции нового КоАП, в которой обозначено (пункт 2.4.4.1), что максимальный срок давности привлечения к административной ответственности не может превышать минимальный срок давности привлечения к уголовной ответственности (кроме юридических лиц, которые уголовной ответственности не подвергаются)⁴⁵³.

Подобный подход ранее заложен Конституционным Судом РФ, утвердившем в одном из актов правомочие федерального законодателя устанавливать для отдельных составов административных правонарушений специальные сроки давности привлечения к административной ответственности, которые, однако, во всяком случае не могут быть больше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности и должны иметь не зависящее от каких-либо юридических фактов календарное исчисление⁴⁵⁴.

КоАП РФ вообще характеризуется огромной амплитудой сроков давности – 36 раз: от двух месяцев до шести лет, тогда как в УК РФ таковая – лишь 7,5: от двух до пятнадцати лет.

Проблемы не ограничиваются вышеописанной.

Противоречивой остаётся практика Верховного Суда РФ о сроках давности привлечения к административной ответственности, если взять разные его Коллегии: по административным делам и по экономическим спорам.

Взглянем на административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьёй 19.5 КоАП РФ, для примера, её частью 15: «Невыполнение изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), органом по сертификации или испытательной лабораторией (центром) в установленный срок законного решения, предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов к продукции, в том числе к зданиям и сооружениям, либо к продукции (впервые выпускаемой в обращение продукции) и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации или утилизации».

Арбитражные суды долго исходили из того, что срок давности привлечения к административной ответственности за это правонарушение равен одному году, так как имеет место нарушение законодательства о техническом регулировании – по аналогии с разъяснениями, дававшимися в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённом Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 года.

После вынесения Конституционным Судом РФ Определения от 26 марта 2019 года N 823-О, в котором тот высказался в пользу применения общего – двухмесячного – срока давности, подчеркнув, что основным объектом этого правонарушения выступает порядок управления (глава 19 КоАП РФ), Судебная коллегия по экономическим спорам изменила предшествовавшую практику.

Что касается Судебной коллегии по административным делам, то там всегда исходили из того, что срок давности привлечения к административной ответственности по разным, но аналогичным составам, содержащимся в статье 19.5 КоАП РФ, – общий⁴⁵⁵.

С учётом того, что разные коллегии высшей судебной инстанции зачастую рассматривают одни и те же категории дел, считая их подсудными – в зависимости от представляемой ветви судебной власти – судам общей юрисдикции и арбитражным судам (стоит упомянуть хотя бы статьи 7.6⁴⁵⁷ КоАП РФ), вопрос унификации их подходов перестаёт выглядеть праздным.

В настоящее время уже сама Судебная коллегия по экономическим спорам классифицирует по основному объекту другие правонарушения, среди которых, предусмотренное статьёй 10.8 КоАП РФ. Судьи Коллегии указали по названному составу, что его объектом являются правоотношения не в сфере здоровья граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, которая относится к главе 6 КоАП РФ (срок давности – один год), а в сфере ветеринарии⁴⁵⁸.

Рассуждая о привязке соответствующих сроков к объектам административных правонарушений, исходя из смысла части 1 статьи 4.5 КоАП РФ, вспомним другое Постановление Конституционного Суда РФ – от 15.01.2019 N 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС». Согласно нему КоАП РФ различает общие и специальные (более продолжительные) сроки давности привлечения к ответственности за правонарушение. Они обусловлены дифференцированным подходом к обеспечению неотвратимости ответственности, продиктованным существенными различиями тех или иных административных правонарушений.

Так, ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ, которое анализировалась Судом, признана им направленной на защиту отношений, регулируемых лицензионным законодательством. Следовательно, если лицу вменяется в вину нарушение лицензионного законодательства, то это в системе действующего правового регулирования исключает возможность распространения на него специального срока давности, предусмотренного оспариваемой нормой за нарушение прав потребителей. Даже в случаях, когда оно действительно повлекло за собой ущемление прав потребителей.

Таким образом, Конституционный Суд РФ счёл, что при применении части 3 статьи 14.1 КоАП РФ должен соблюдаться общий (трёхмесячный) срок давности привлечения к ответственности. При наличии оснований это не препятствует наказанию виновных лиц по статье 14.4 КоАП РФ в течение годичного срока давности, предусмотренного за нарушение прав потребителей; равно как и не исключает

права потребителей требовать возмещения убытков и компенсации морального вреда.

В свою очередь, отметим, что административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.1 и 14.4 КоАП РФ, находятся в одной главе КоАП РФ и основным объектом имеют отношения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций, что, тем не менее, не мешает их разделению по дополнительному объекту, каковым выступает защита прав потребителей (справедливости ради добавим, что отдельной главы, посвящённой защите прав потребителей, в КоАП РФ нет).

Такая позиция Конституционного Суда РФ закрепились в судебной практике⁴⁵⁹.

Удлинёнными сроками давности суды дополнительно мотивируют нахождение некоторых объектов правонарушений под особой защитой государства, отказывая, к примеру, в признании содеянного малозначительным⁴⁶⁰.

Интересные прецеденты созданы и вокруг порядка исчисления сроков.

По мнению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, указанный срок истекает в соответствующее число (когда было совершено административное правонарушение) и вынесение постановления данной датой, следовательно, закону не противоречит⁴⁶¹.

Напротив, Судебная коллегия по экономическим спорам придерживается суждения, что срок давности истекает за сутки до того момента⁴⁶². Что интересно, в последнем случае судьи – несвойственно для арбитражного судопроизводства – сослались на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 N 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности», гласящего, что сроки давности привлечения к уголовной ответственности оканчиваются по истечении последнего дня последнего года соответствующего периода (например, если преступление небольшой тяжести было совершено 12 августа 2010 года в 18 часов, то срок давности в данном случае начинает течь 12 августа 2010 года, последний день срока давности – 11 августа 2012 года, по истечении которого, т.е. с 00 часов 00 минут 12 августа 2012 года, привлечение к уголовной ответственности недопустимо). При этом не имеет значения, приходится ли окончание сроков давности на рабочий, выходной или праздничный день.

Дискуссионным является срок давности привлечения за совершение длящихся административных правонарушений.

Как разъясняется в пункте 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», при делящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня его обнаружения. Судьям необходимо исходить из того, что делящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом следует учитывать, что такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является делящимся.

Между тем вокруг аналогичной ситуации о налоговых преступлениях развернулась дискуссия, так как в первоначальном варианте недавнего Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 года N 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» обсуждалась идея считать их делящимися – до фактической уплаты налога⁴⁶³. Правда, в окончательной редакции документа от подобной формулировки отказались.

Разница в природе уголовно- и административно-правовых сроков давности заключается ещё в том, что прекращение преследования по этому основанию в первом случае возможно лишь с согласия подозреваемого или обвиняемого (подсудимого) – часть 2 статьи 20.7 УПК РФ, в связи с чем в рамках реализации гарантируемых статьями 49 и 123 Конституции РФ прав ему должно обеспечиваться продолжение производства по делу и тем самым судебная защита прав и свобод, а при наличии к тому оснований – реабилитация.

Наоборот, во втором случае истечение сроков давности является безусловным основанием к прекращению производства по делу об административном правонарушении и считается обстоятельством, реабилитирующим лицо, в отношении которого ведётся производство по делу. Со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 16 июня 2009 года N 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца тре-

тьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» судьи Верховного Суда РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях указывают, что лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, то есть государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признаёт, что не имеет оснований для опровержения его невиновности⁴⁶⁴.

Затронутые моменты подтверждают, что вопросы сроков давности привлечения к ответственности, особенно административной, остаются спорными, а поэтому их правильное решение согласуется с задачей поиска баланса интересов обвинения и защиты.

Соболева Ю.В.,
и.о. заведующего кафедрой
административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая акаде-
мия», доктор юридических наук, доцент

Критерии отнесения негосударственных организаций к осуществляющим публичные полномочия⁴⁶⁵

В Российской Федерации происходит процесс перехода от традиционных идей государственного управления и регулирования к равноправному сотрудничеству государственных и негосударственных структур. В результате этих процессов последним передаются публичные полномочия. В актах Президента РФ и Правительства РФ ежегодно провозглашаются задачи, которые невозможно решить с одной стороны без развития государственно-частного партнерства, а с другой – без механизмов взаимной ответственности государственных и негосударственных структур, что и должно составлять основу статуса организаций негосударственных и в том числе той части его, в рамках которой они взаимодействуют с органами государственной власти, а именно – административно-правового статуса.

В законодательстве при этом отсутствует определение понятия «организация, которая наделена отдельными государственными, иными публичными полномочиями», хотя с ним и связываются правовые последствия, выраженные в возможности обжалования в суд соответствующих действий (бездействия) таких структур, осуществления в отношении них государственного и общественного контроля.

Все негосударственные организации, как известно, по цели деятельности подразделяются на коммерческие и некоммерческие. Д.И. Степанов отмечает то, что запрет распределять прибыль некоммерческой организацией является не квалифицирующим, системообразующим признаком для нее, а одним из ограничений. Критерий осуществляемой цели деятельности организацией является определяющим. Подход, предполагающий обособление организаций некоммерческих, исходя из данного критерия, не отечественное изобретение и известен зарубежному правопорядку и именуется функциональным⁴⁶⁶.

В настоящее время грань между некоммерческими и коммерческими организациями прослеживается нечетко. Происходит переход от признаков организаций некоммерческих к признакам коммерческих. Поэтому критерием отнесения организаций к коммерческим является извлечение прибыли как основной цели деятельности. При

этом вступать в административно-правовые отношения могут и те, и другие.

Суды на практике используют различные подходы, определяя то, подпадает ли организация под действие ст. 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)⁴⁶⁷. Например, постановлением Тюменского областного суда № 4А-293/2016 к организациям, осуществляющим функции публично значимые, относятся публичные акционерные общества, то есть коммерческие организации⁴⁶⁸.

В постановлении же Волгоградского областного суда по делу № 7а-134/2016 общество с ограниченной ответственностью не признается осуществляющим публично значимые функции⁴⁶⁹.

В отношении возможности коммерческих негосударственных организаций осуществлять публичные полномочия необходимо отметить следующее. Законодательно на сегодняшний день непосредственно вопрос о возможности или невозможности передачи публичных полномочий коммерческим или некоммерческим организациям не урегулирован. При этом передача публичных полномочий не связана с вопросом о том, взимать или не взимать за их реализацию плату. Речь идет о применении властных полномочий в отношении неопределенного круга лиц, в результате осуществления которых обычно их адресат несет определенные негативные последствия (оплата штрафа, исключение из реестра, ограничение или приостановление предоставления коммунальной услуги).

Снимая с себя определенные обязанности, государство и снимает с себя финансовое бремя по расходам на их реализацию. При этом негосударственные структуры реализуют полномочия публичные, а ответственность несут по нормам гражданского законодательства. Для разрешения данной ситуации Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П⁴⁷⁰ законодателю была поставлена задача, учитывая требования Конституции РФ и данного постановления, урегулировать меры, которые гарантируют рассмотрение обращений государственными учреждениями и теми организациями, которые осуществляют публично значимые функции. Она так и не была решена. Ее решение предлагается осуществить путем закрепления в законодательстве определения понятия «негосударственная организация, осуществляющая публичные полномочия». Это упорядочит противоречивую судебную практику по применению соответствующих норм КоАП РФ, позволит однозначно применять нормы гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ⁴⁷¹.

В результате понятие рассматриваемого вида субъектов отрасли административного права можно определить следующим образом: «Негосударственные организации, наделенные публичными полно-

мочиями (как коммерческие, так и некоммерческие) – это организации, которые выступают персонифицировано от своего имени, создаются без участия государства и реализуют предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти».

Столярова З.Н.,
*доцент кафедры управления деятельностью
подразделений обеспечения охраны общественного
порядка центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, подполковник полиции*

Климова Е.В.,
*подполковник полиции,
слушатель группы 2ГО-1915 первого курса второго факультета
Академии управления МВД России*

Актуальные вопросы административной ответственности за нарушение российского законодательства о миграционном учете

Рассматривая актуальные вопросы административной ответственности за нарушение российского законодательства о миграционном учете, необходимо подчеркнуть важное значение рассматриваемого правового института, с которым неразрывно связано правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) в Российской Федерации. Законодатель прекратил научные споры о понятии миграционного учёта, определив его в законе в качестве государственной деятельности по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и об их перемещениях⁴⁷².

Представляя собой одну из форм регулирования миграционных процессов на государственном уровне, миграционный учет направлен, прежде всего, на обеспечение и исполнение конституционных гарантий соблюдения прав законно находящихся иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, на их свободное передвижение, выбор места жительства (пребывания), а также на реализацию интересов российского государства в сфере миграции.

Важно подчеркнуть, что миграционный учёт носит уведомительный характер и включает в себя не только регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, но и обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о миграционных процессах, а также сопровождение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей вышеперечисленные сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Значимость рассматриваемого правового института заключается в том, что миграционный учет осуществляется в целях формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования

последствий указанных перемещений и ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции, защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям, а также систематизации сведений (в том числе персональных данных) об иностранных гражданах, находящихся на территории России и об их перемещениях и т.д.⁴⁷³.

В настоящее время Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) в части касающейся миграционного учёта административная ответственность установлена административно-правовыми нормами, изложенными в статьях 18.8, 18.9, 19.27 КоАП РФ.

За нарушение административно-правовой нормы, изложенной в статье 18.8 КоАП РФ, в случае, если речь идёт о нарушении правил миграционного учёта, законодателем установлена административная ответственность исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Административно-правовая санкция определена в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России либо без такового, в зависимости от части рассматриваемой административно-правовой нормы.

Примечательно, что в таком виде рассматриваемая административно-правовая норма действует относительно недавно, после вступления в силу положений 207 Федерального закона⁴⁷⁴, которые внесли содержательные дополнения в виде части 1.1, части 3, части 4 и Примечания. В новой редакции акцент сделан на городах федерального значения: Москву и Санкт - Петербург, а также Московскую и Ленинградскую области, усилена административная ответственность. Так, например, в качестве видов административных наказаний, традиционно установлены административный штраф с административным выдворением за пределы России либо без такового.

Вступившими в силу положениями 490 Федерального закона⁴⁷⁵ указанная административно-правовая норма обновилась, содержание дополнено частями 3.1 и 5. В диспозиции указанной административно-правовой нормы, изложенной в статье 18.8 КоАП РФ, появился признак повторности совершения иностранным гражданином либо лицом без гражданства административного наказания.

Вместе с тем, повторным совершением административного правонарушения является совершение правонарушения в тот период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение однородного административного нарушения, представ-

ляя собой обстоятельство, отягчающее административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ). Следует подчеркнуть, что данный период длится со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6 КоАП РФ).

В части пятой административно-правовой нормы, изложенной в статье 18.8 КоАП РФ, усилена административно-правовая санкция, предусматривающая административную ответственность в виде административного штрафа, максимальный размер которого в настоящее время составляет «до десяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации»⁴⁷⁶.

Административно-правовой нормой, изложенной в статье 18.9 КоАП РФ, расширен перечень субъектов привлечения к административной ответственности за её нарушение. Примечательно, что законодатель отдельной административно-правовой нормой установил ответственность таких, относительно «новых» субъектов привлечения к административной ответственности как «приглашающая сторона» и «принимающая сторона». Это стало возможным после вступления в силу положений 315 Федерального закона⁴⁷⁷, которые полностью изменили наименование рассматриваемой административно-правовой нормы, внесли изменения в первый абзац части 1, дополнили содержание частями 5 и 6, изложили в новой редакции Примечание. Данные изменения кардинально преобразили рассматриваемую административно-правовую норму, внося конкретику и расширив круг субъектов привлечения к административной ответственности в рассматриваемой сфере.

Вступившими в силу положениями 499 Федерального закона⁴⁷⁸, существенно увеличен размер административного штрафа в качестве вида административного наказания за нарушение части 2 указанной административной правовой нормы, изложенной в статье 18.9 КоАП РФ. Так, максимальный размер административного штрафа в настоящее время составляет до 5 тысяч рублей – на граждан, до 50 тысяч рублей – на должностных лиц, до пятисот тысяч рублей на юридических лиц.

Вступившими в силу положениями 215 Федерального закона⁴⁷⁹, кардинально изменено содержание части 2 рассматриваемой административно-правовой нормы, а также расширена административно-правовая санкция для должностных и юридических лиц помимо граждан.

За нарушение административно-правовой нормы, изложенной в статье 19.27 КоАП РФ, установлена административная ответственность как в отношении непосредственно иностранного гражданина или лица без гражданства, так и в отношении принимающей стороны.

Законодатель установил административно-правовую санкцию за нарушение рассматриваемой административно-правовой нормы для иностранного гражданина или лица без гражданства виде административного штрафа, как наиболее распространенного вида административного наказания, с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо без такового.

Принимающая сторона также определена законодателем в качестве субъекта привлечения к административной ответственности, а в виде административного наказания установлен административный штраф, максимальный размер которого составляет восемьсот тысяч рублей для категории «юридические лица».

Третья часть рассматриваемой административной правовой нормы, изложенной в статье 19.27 КоАП РФ, появилась относительно недавно, вступившими в силу положениями 207 Федерального закона⁴⁸⁰, усилив административную ответственность в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, а также в Московской или Ленинградской областях. В качестве административно-правовой санкции, как и в первых двух частях, предусмотрен административный штраф с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Правилами осуществления миграционного учета, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9⁴⁸¹, предусматривается, что иностранец для постановки его на миграционный учет должен представить принимающей стороне, то есть лицу предоставляющему помещение для проживания, документы, удостоверяющие личность, и документы, подтверждающие его право для нахождения в Российской Федерации (виза, миграционная карта, или разрешение на временное проживание и вид на жительство). Уведомление о прибытии иностранца в место пребывания по общему положению должно быть представлено принимающей стороной в орган миграционного учета или в уполномоченные на прием уведомлений организации в течение 7 рабочих дней. Международными договорами могут устанавливаться иные сроки для осуществления регистрации по месту пребывания. Также в случаях, когда принимающей стороной выступают организации, оказывающие гостиничные услуги или предоставляющие места для временного проживания иностранцам, такой срок не должен превышать одних суток.

Административная ответственность за нарушение правил миграционного учета по месту пребывания установлена только по отношению к принимающей стороне, иностранец такой ответственности не несет, даже если он вовремя не представил необходимые документы принимающей стороне, и сроки обращения о получении государственной

услуги нарушены. В данном случае представляется, что иностранец, не имея административной ответственности за нарушение правил миграционного учета, имеет возможность злоупотреблять представленными правами, а именно вообще не состоять на миграционном учете, который в свою очередь осуществляется в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности. Кроме того, представляется, иностранец и принимающая сторона могут иметь сговор, что иностранец прибыл в конкретное место пребывания не ранее 7 дней, в связи с чем у конкретной принимающей стороны как бы отсутствуют нарушения по срокам подачи уведомления о прибытии иностранца в место пребывания, и такая практика со стороны недобросовестных граждан, предоставляющих помещения для проживания и не желающих обозначать данный факт перед государством, и иностранцев имеет место быть.

Учитывая актуальность миграционного учета и увеличивающееся из года в год количество временно пребывающих в России иностранцев, необходимо установить также административную ответственность и самого иностранца за отсутствие в отношении него постановления на миграционный учет по месту пребывания. В правилах осуществления миграционного учета необходимо установить, что иностранный гражданин подлежит постановке на миграционный учет по месту пребывания в течение 7 рабочих дней со дня въезда в Российскую Федерацию, и далее при смене места пребывания он должен состоять на миграционном учете незамедлительно. В этой связи статью 18.8 КоАП РФ необходимо дополнить пунктом следующего содержания: в случае отсутствия у иностранного гражданина постановления на миграционный учет после въезда в Российскую Федерацию более 7 рабочих дней, если иное не установлено международными договорами и российским законодательством, он подлежит административной ответственности в виде штрафа.

Также по применению статьи 19.27 КоАП РФ имеются следующие вопросы. Согласно статье 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности по статье 19.27 КоАП РФ не может превышать двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. На практике зачастую применить статью 19.27 КоАП РФ возможно только после отказа в возбуждении уголовного дела по статье 322.3 УК РФ, когда противоправное действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, но факт предоставления ложных сведений при осуществлении миграционного учета, а именно об адресе места пребывания иностранца, имеет место быть. При этом пока идет сбор материалов для возбуждения уголовного дела и рассмотрение данных материалов, срок давности привлечения к административной ответственности, когда это становится возможно, истекает.

ет. В этой связи представляется необходимым внести в статью 4.5 КоАП РФ изменения, включить правонарушения, установленные статьей 19.27 КоАП РФ, в перечень правонарушений, по которым установлен срок давности привлечения к административной ответственности не более одного года.

Представляется, что эффективность действия и последующее усовершенствование административно-правовых норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение российского законодательства о миграционном учете, послужат, в первую очередь, достижению целей миграционного учёта: позволят формировать наиболее полную и достоверную информацию о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным негативным проявлениям в сфере миграции.

О содержании основных элементов административно- правового статуса органов исполнительной власти

Административно-правовой статус органа исполнительной власти является основной правовой конструкцией, отражающей его правовое положение в системе органов государственной власти.

Необходимо отметить, что, несмотря на наличие большого количества научных работ, в которых анализируется понятие функций государства или функций, полномочии, компетенции отдельных органов исполнительной власти, отсутствует единое мнение и однозначное определение данных правовых категорий.

Существующие в юридической литературе дефиниции функций органов исполнительной власти не всегда в достаточной мере отражают смысл данного понятия и научно обоснованы. Поэтому анализ понятия функции является актуальным и в настоящее время.

Функции выражают предметно-динамическую составляющую государственного управления. Они представляют основные направления деятельности государства в целом, либо отдельных взятых государственных органов, действующих от лица государства, в интересах государства и общества. Однако функции государства не нужно отождествлять с функциями государственных органов. Государственные функции не зависят от сферы или области управления. Они являются универсальными для любой сферы жизнедеятельности публичной власти и гражданского общества.

Государственные публичные органы наделяются управленческими функциями для осуществления их в определенных сферах: сфера культуры, промышленности, сельского хозяйства, образования, здравоохранения, финансов, налогов, внешней торговли, банковской и т.д.

В юридической литературе встречаются помимо понятия «функции», такие понятия, как «компетенция» и «полномочия». Анализируя административно-правовой статус органа исполнительной власти эти понятия представлены в данной правовой конструкции, хотя на первый взгляд они схожи. Однако у каждого из них своя сущность и составляющие элементы.

Традиционно под функциями понимаются основные направления деятельности. По мнению Д.Н. Бахраха функции государственного управления рассматриваются как функции органов исполнительной

власти. Функции государственного управления имеют свое содержание и подлежат осуществлению определенными методами в рамках установленных форм управления⁴⁸².

Ю.А. Тихомиров предлагает включить в определение функций государства наряду с основными направлениями деятельности государства еще и механизмы государственного воздействия на общественные отношения и процессы⁴⁸³.

К.С. Бельский также определяет функции как ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти. В них выражается целевая нагрузка исполнительной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственно-властных полномочий⁴⁸⁴. И далее он продолжает, «говоря по-другому, под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, и основные направления ее деятельности, и правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей»⁴⁸⁵.

Каждая функция как направление деятельности исполнительной власти характеризуется определенной самостоятельностью, однородностью и повторяемостью. Каждая функция исполнительной власти имеет свою сферу действия и осуществляется, как правило, соответствующими методами. Функции наполняются содержанием деятельностью исполнительной ветви государственной власти и в известной степени характеризуют ее сущность.

Как видим К.С. Бельский более широко подходит к пониманию функций и связывает их с целями, правовыми средствами реализации функций, под которыми понимает обязанности и полномочия.

Ф.П. Васильев считает, что функция – это деятельность субъекта управления, направленная на обеспечение жизнедеятельности участников правоотношений в соответствии с предписаниями различных нормативных правовых актов⁴⁸⁶.

Если с функциями более менее ситуация ясна и они связываются с основными направлениями деятельности субъекта исполнительной власти, то с понятием «полномочие» дела обстоят не так просто. В юридической литературе отсутствует единообразное понятие «полномочия». Есть принципиальные отличия толкования данного понятия в гражданском праве, теории государственного управления, административном праве и т.д. В гражданском праве полномочие рассматривается в виде возможности одного лица совершать действия от имени другого лица, где полномочия первого подтверждаются доверенностью (в том числе нотариально заверенной).

В теории государства и права, теории управления полномочия представляют собой составную часть компетенции и правового ста-

туса органа или должностного лица, реализующие нормативно закреплённые функции⁴⁸⁷.

Официальное понятие «полномочия» было закреплено в Федеральном законе от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», утратившим в настоящее время свою законную силу⁴⁸⁸. В данном документе полномочия трактовались как права и обязанности органа государства по принятию правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Следует отметить, что в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» № 95-ФЗ не нашлось места данному положению⁴⁸⁹.

Понятие «полномочие», а мы будем иметь в виду только властное полномочие, представляет собой один из признаков органа исполнительной власти. По мнению Ю.А. Тихомирова полномочия складываются из таких отдельных элементов как: издание властных велений (например, правовых актов), обязательных для всех; защита этих велений от нарушений при помощи принудительной силы государства; обеспечения выполнения велений с помощью воспитания, убеждения, поощрения; материальное обеспечение выполнения велений путем распоряжения единым фондом государственной собственности⁴⁹⁰.

Властное полномочие как признак органа исполнительной власти представляет собой особую форму организующей деятельности государства.

Немаловажным с точки зрения юридической науки и теории права является разграничение понятий «полномочие», «компетенция», «функция».

Б.М. Лазарев, исследуя теоретические основы компетенции органа государственного управления, характеризовал ее как систему полномочий по осуществлению государственно-властной деятельности. По его мнению, компетенция включает в себя сначала обязанность государственного органа перед государством и обществом, а только потом право по отношению к управляемым объектам выполнить определенные функции управления (планирование, регулирование, организация, координация, контроль, учет). Б.М. Лазарев подчеркивает, что управленческие функции и управляемые объекты сами по себе не являются элементами компетенции. Ее составляют права и

обязанности по осуществлению закрепленных в законе функций применительно к определенным объектам⁴⁹¹.

По мнению Ю.А. Тихомирова составными элементами властных полномочий являются:

Во-первых, наличие уполномоченного субъекта, (органа или должностного лица), который представляют государственную власть и наделены правами выражать, и проводить в жизнь государственную политику в различных сферах управления. Именно для этого они наделены системой властных полномочий.

Во-вторых, властное полномочие представляет собой веление, команду, требование, которое обращено к другой стороне. В них выражается юридический императив. Эти команды должны быть выполнены, а уполномоченное должностное лицо вправе требовать должное поведение со стороны других субъектов общественных отношений. За неисполнение требований и команд следуют санкции, меры ответственности⁴⁹².

В-третьих, обеспечение исполнения властного веления, требования, команды законом. Закон препятствует своевольному пониманию и применению властных полномочий. Свобода усмотрения должностных лиц государственных органов должна иметь пределы этих усмотрений, которые устанавливает закон и очерчивает сферу самостоятельных действий и решений⁴⁹³.

В-четвертых, реализация властных полномочий должна быть подкреплена гарантиями, которые представляют собой совокупность профессионального кадрового потенциала, материальных и финансовых ресурсов, возможность применения принуждения и т.д.

Реализация властных полномочий должна сопровождаться и определенными мерами ответственности должностных лиц, в том числе и политико-управленческой, связанной с возможностью реорганизации органов, отстранения от исполнения служебных обязанностей должностных лиц (дисквалификации) и т.д.

Исходя из сказанного выше полагаем, что полномочия можно представить как совокупность нормативно-закрепленных обязанностей и прав. Причем принципиально важным поместить на первое место обязанности, т.к. для исполнения государственных обязанностей создаются соответствующие органы и должности. Вторичным элементом в данной правовой конструкции являются права, которые предоставляются органам и должностным лицам для выполнения возложенных обязанностей. Причем соотношение обязанностей и прав должно быть дифференцированным, то есть прав должно быть предоставлено ровно столько, чтобы можно было исполнить органу (должностному лицу) возложенные обязанности. Если прав больше, нежели нужно для исполнения обязанностей, то будет наблюдаться

злоупотребление правом со стороны должностных лиц, если наоборот, прав недостаточно – то обязанности исполняться не будут в результате дефицита правомочий.

Что касается понятия «компетенция», то в отношении ее содержания также нет единства во мнениях ученых-административистов. Однако это понятие является основополагающим в сфере реализации публичной власти и отражается в статусных документах. «Содержание компетенции органов исполнительной власти является наиболее сложным делом для понимания и практической реализации. Связано это с тем, что для органов исполнительной власти характерны подвижные объекты воздействия и фиксированные полномочия, взаимоотношение и ответственность, ускоренная динамика в сравнении с компетенцией других субъектов права, строго подзаконная деятельность, оперативность решений и действий»⁴⁹⁴.

По мнению Д.Н. Бахраха компетенция представляет собой «совокупность властных полномочий с указанием подведомственности»⁴⁹⁵.

Б.М. Лазарев считает, что компетенция – это обязанность перед государством и право по отношению к управляемым объектам⁴⁹⁶.

По мнению Ц.А. Ямпольской компетенция представляет собой законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченным субъектом⁴⁹⁷. Аналогичного мнения придерживается и Ю.А. Тихомиров⁴⁹⁸.

И далее Ц.А. Ямпольская продолжает, что «компетенция состоит из элементов двоякого свойства: из предметов ведения, как юридически определенных сфер воздействия и властных полномочий, как гарантированной государством мерой возможности по принятию управленческих решений».

Несколько отличается от указанных выше точек зрения мнение А.П. Коренева. Он полагает, что компетенция «определяемая законодательным или иным нормативным актом, включает задачи органа, его функции, обязанности и права, ответственность, формы, методы деятельности и структура органа исполнительной власти»⁴⁹⁹.

Позволим себе не согласиться с мнением ученого, т.к. в его понятие компетенции входят практически все элементы административно-правового статуса органа исполнительной власти. Однако же компетенция сама является структурным элементом административно-правового статуса органа. Мы полагаем, что ответственность является вторичным элементом по отношению к обязанностям, так как она наступает в том случае, когда должностное лицо не исполняет свои обязанности, либо исполняет их не в полной мере или исполняет их с нарушением закона. Элемент компетенции в виде структуры органа исполнительной власти, полагаем, логично было

бы поместить в организационный блок административно-правового статуса.

По мнению М.Н. Конины компетенция органа исполнительной власти состоит из четырех элементов: «1) цели и задачи деятельности органа; 2) обеспечивающие решение этих задач функции управления; 3) полномочия или права и обязанности органа в осуществлении закрепленных за ним управленческих функций; 4) организационные и правовые формы и методы деятельности»⁵⁰⁰.

Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков полагают, что в компетенцию в качестве основных элементов включаются задачи, права, обязанности, полномочия, ответственность органов исполнительной власти⁵⁰¹.

Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов считают, что компетенция зависит от объема юридически-властных полномочий, выражаемых вовне, то есть за пределами данного органа⁵⁰².

Необходимо отметить, что одним из существенных недостатков нормативного закрепления административно-правового статуса органов исполнительной власти является то, что в части нормативно-правовых актов определены их функции и не уделено внимание властным полномочиям, которыми наделяется тот или иной орган. При этом, как правильно заметила Н.А. Ипатова, функция у нескольких органов может быть одна и та же, а конкретные полномочия по ее осуществлению различными⁵⁰³. Между функциями и властными полномочиями существует тесная взаимная связь, обусловленная тем, что полномочия необходимы для осуществления функций, но при этом каждое из этих понятий достаточно самостоятельно и является составной частью компетенции.

Проанализировав существующие мнения по поводу содержания понятий «функции», «полномочия», «компетенция» органа исполнительной власти можно сказать, что они тесно между собой взаимосвязаны и вытекают один из другого.

Функции представляют собой основные направления деятельности органов исполнительной власти. Властные полномочия (правомочия) представляют собой совокупность обязанностей и прав, дифференцированных друг относительно друга, необходимых и достаточных для выполнения возложенных на орган исполнительной власти функций. Компетенцию в общем виде можно представить в виде круга вопросов, подлежащих разрешению тем или иным органом исполнительной власти. Элементами, составляющими компетенцию, являются функции органа и властные полномочия по их реализации, которыми он наделен с обязательным указанием подведомственности.

Согласимся с мнением Ю.А. Тихомирова, который говорит, что «компетенция» выступает как нормативно-предметное выражение публичных дел и их субъектов. Она служит осью публично-правового устройства и функционирования всех действующих лиц на публичной сцене....Компетенцию необходимо рассматривать как средство организации эффективного управления публичными делами⁵⁰⁴.

Чистобородов И.Г.,
*начальник факультета подготовки научных и
научно-педагогических кадров
Академии управления МВД России
кандидат юридических наук*

Понятие государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

Существуют различные виды управления, однако государственное управление можно признать одним из самых сложных и многогранных процессов. Совокупность государственных органов, органов государственной власти в лице главы государства и его администрации, правительства, парламента, судебных органов и их аппаратов в совокупности играют роль управляющей системы.

Система государственного управления, всегда была предметом пристального внимания философов, социологов, политологов и экономистов. Попытки создания теории управления, которую можно было бы использовать в качестве продуктивной технологии власти, относятся к глубокой древности. Конфуций, Солон, Платон, Аристотель, Никколо Макиавелли, обобщив разнообразный практический опыт управления, разработали своеобразный кодекс правителя.

В Новое время Западная Европа, отвечая на индустриальный вызов, существенно преобразует управленческую теорию. На этой почве возник классический менеджмент, основы которого были заложены в конце XIX-начале XX века работами М. Вебера, У. Дункана, Ф. Тейлора, А. Файоля. Последним было дано классическое определение менеджмента через перечисление его функций – предвидеть, планировать, организовывать, распоряжаться, координировать, контролировать. При этом менеджмент представлялся как наука об универсальных законах, принципах управления, применимых в любой сфере деятельности.

В тоже время отдельно необходимо рассмотреть особенности государственного управления в СССР и современной России. В СССР социальное управление обеспечивалось социалистическим государством, исполнительно-распорядительными органами, общественными организациями. Под государственным управлением понималась совокупность целенаправленных воздействий органов государственной власти (которыми в широком смысле являются все органы государства), оказываемых ими в рамках своей компетенции на определенные социальные системы и весь социальный организм в целом⁵⁰⁵.

Другими словами, государственное управление определялось как такая государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законотворчеством. Классическая же дефиниция на тот период определяет управление как деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, которая осуществляется вне границ законотворчества и правосудия⁵⁰⁶.

В последующем был взят курс на перестройку социально-экономического развития СССР. Генеральным направлением и основным условием перестройки государственного управления является его демократизация. Как отмечает В.Д. Малков, «Естественно, что в современный период глубоких преобразований проблемы демократизации всей общественной жизни, привлечения к участию в управлении делами общества всех слоев населения, всемерного повышения роли человеческого потенциала в решении практических задач оказались в центре внимания»⁵⁰⁷.

В 1993 г. после принятия Конституции РФ на основе теории разделений властей появилось понятие «исполнительная власть». Одновременно, в Конституции РФ не упоминается о государственном управлении, в ней не предложен синоним этому термину. Тем не менее государственное управление – реальность, без которой не может работать никакая власть. Поэтому государственное управление можно определить, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется власть всех государственных органов.

Именно поэтому конституционное разделение властей не исключает, а, напротив, предполагает необходимость совершенствования государственного управления. Тенденцию укрепления государственного управления, как подчеркивает Л.Л. Попов, подтверждают и недавно появившиеся нормативные указы Президента РФ, которые так и называются: «О совершенствовании государственного управления...» в той или иной сфере. Это хороший сигнал для управленцев и правоведов. Наступает ренессанс государственного управления⁵⁰⁸.

На современном этапе теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающих вышеизложенные положения.

Государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного

управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти⁵⁰⁹.

Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, то есть деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании⁵¹⁰.

Широкое понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях⁵¹¹:

В постиндустриальном мире ситуация коренным образом изменилась. Сегодня ученые оперируют такими понятиями как: «электронное государство», «электронное государственное управление», «электронное правительство». Кроме того, в настоящий момент применяется термин «цифровая экономика». Все это говорит о новых подходах к государственному управлению с применением информационных технологий.

Несомненно, современные аспекты применяемого электронного государственного управления вызваны объективной необходимостью так как общество в целом проходит этап трансформации. На данном этапе не только в научной литературе, но и в доктринальных документах говорится об информационном обществе и перспективах его развития⁵¹².

Таким образом, с учетом современных технологий необходимо совершенствовать государственное управление в различных сферах. По мнению исследователя, особенно важной является общественно-политическая сфера. Сюда необходимо отнести вопросы государственного управления избирательным процессом. Несомненно, данная сфера также управляется государством с применением современных технологий

Государствам совсем скоро понадобится ясная стратегия, определяющая количество и способы ведения политических дискуссий в виртуальном пространстве. Придётся создать условия для того, чтобы граждане пользовались обратной связью с государственными органами в Интернете, но также научиться анализировать постоянно растущие информационные потоки, поступающие от граждан по обратной связи, а затем на основе новой информации корректировать принимаемые решения⁵¹³.

При этом, важно подчеркнуть, что вопросами государственного управления избирательным процессом занимались видные ученые юристы. В своей работе «Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель»⁵¹⁴ Эбзеев Б.С. и Чуров В.Е. утверждают, что ЦИК России государственный орган, организующий подготовку выборов и референдума. Кроме того, они отмечают, что организация и подготовка выборов есть самостоятельная сфера государственно-властной деятельности и она осуществляется не только ЦИК России, но и другими государственными органами.

Необходимо отметить, что вопросами государственного управления избирательным процессом успешно занимаются ученые-политологи. В частности, Гришин Н.В. в своей работе «Государственная электоральная политика: предмет области научного направления»⁵¹⁵ рассматривает аспекты управления государством избирательным процессом. Он подчеркивает, что данное научное направление имеет особую научно-теоретическую и практическую значимость. Одновременно отмечает, что Российская Федерация явно отстает от зарубежных научных центров в вопросах электорального управления. Данный исследователь в последующих своих работах применяет термины «электоральное управление», «электоральный менеджмент», «электоральное администрирование» при этом четко определяет, что управление избирательным процессом необходимо осуществлять в рамках государственной политики.

В данном исследовании требуется выделить диссертационное исследование Веревкина А.И. на тему: «Политико-административный режим регулирования избирательного процесса в современной России» на соискание ученой степени кандидата политических наук. В своей работе он выносит на защиту следующее положение – политико-административный режим регулирования избирательного процесса представляет собой совокупность стратегий, моделей взаимодействия политических акторов друг с другом, а также с органами государственной власти в процессе создания и изменения институтов (электоральных «правил игры»)⁵¹⁶.

Рассмотрев все выше перечисленные определения автор с уверенностью может утверждать, что государственное управление избирательным процессом возможно рассматривать с системной точки зрения. Другими словами, словами можно сказать, что существует система государственного управления избирательным процессом. Субъектами государственного управления в данном случае выступают государственные органы и ЦИК России в их числе. Объект управления — это граждане, участники избирательного процесса и складывающиеся между ними общественные правоотношения в период реализации избирательных прав. Несомненно, на современ-

ном этапе в данной сфере все шире применяются электронные средства государственного управления, которые обеспечивают устойчивые прямые и обратные связи.

В качестве квинтэссенции исследования необходимо сформулировать авторское определение понятия «государственное управление избирательным процессом».

Таким образом, государственное управление избирательным процессом можно определить, как целенаправленное, правовое, организационное, информационное и управленческое воздействие субъектов государственного управления (с применением современных информационно-телекоммуникационных технологий) на общественные правоотношения, складывающиеся во время реализации избирательных прав граждан в рамках избирательного процесса.

Шарипова Э.А.,
*доцент кафедры государственного
права Института права Башкирского
государственного университета,
кандидат философских наук*

К вопросу об административно-правовом регулировании въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию

Процессы приезда в страну иностранных граждан и отъезда иностранных граждан из страны всегда находятся в поле зрения государства. Рост числа оформленных виз и приглашений для въезда говорят о привлекательности России для мигрантов, хотя, с каждым годом возрастает и количество представлений о запрете въезда в Россию конкретным гражданам иностранных государств и лицам без гражданства⁵¹⁷. Однако, думается, российский законодательный орган, устанавливая нормы, регулирующие порядок въезда иностранных граждан в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не ставил цели поощрения притока мигрантов в Россию. Также иные федеральные законы и подзаконные акты, регулируя эти вопросы, во главу угла ставили контроль за численностью въезжающих и пребывающих граждан иностранного государства, а не сокращение количества нелегальных мигрантов.

Согласно правилам статьи 20 Федерального закона от 18 июля 2006 года «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» существует обязанность быть поставленным на учет по месту пребывания для всех категорий иностранных граждан: как временно пребывающих, временно проживающих, так и постоянно проживающих. Действие норм данного закона трудно переоценить, так как им обеспечивается иммиграционный контроль со стороны государства, который позволяет принимать значимые решения в области миграционной политики. Данный закон позволяет вести численный учет иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации. Миграционный учет, предполагающий фиксацию всех данных об иностранце, является самым эффективным средством контроля государства за пребыванием иммигранта и основой выстраивания государственной миграционной политики. Однако требование временной регистрации по месту жительства, делает данную обязанность трудно исполнимой для иностранных граждан: часто они не имеют средств для проживания в гостиницах, а граждане, сдающие в аренду жилые по-

мещения неохотно регистрируют таких иностранных граждан. Борьба с так называемыми «резиновыми квартирами» уголовно-правовыми средствами также не дает результатов: причина не только в том, что фиктивное проживание - достаточно трудно выявляемый факт, а в том, что из-за невозможности зарегистрироваться по месту жительства, иностранные граждане, прибывшие с целью заработка, предпочитают оставаться в тени, то есть в качестве нелегальных мигрантов. Для отслеживания миграционных потоков, затрагивающих Российскую Федерацию, и вывода из тени нелегальной иностранной рабочей силы хотя и была внедрена миграционная карта, оказалось, ее часто подделывают. Об этом свидетельствует обширная судебная практика судов общей юрисдикции второй инстанции, где рассматриваются дела о депортации иностранных граждан.

«Общей проблемой для всех категорий иммигрантов в России, но в первую очередь для трудовых, является процедура регистрации по месту пребывания или проживания. После вполне легального въезда на территорию страны как на основании въездной визы, так и из стран с безвизовым режимом, большинство иммигрантов попадают в положение нелегальных в связи действующей нормой законодательства об обязательной регистрации в определенном жилом помещении. Такое требование объясняется необходимостью административного наблюдения за перемещением и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Это, по нашему мнению, наиболее острая проблема, мешающая притоку и легализации иммигрантов в России»⁵¹⁸. Возникновение резиновых квартир, коррупция в данной сфере показывают, что «цель, поставленная при введении механизма обязательной регистрации, а именно контроль за пребыванием иностранных граждан непосредственно в занимаемых ими жилых помещениях, фактически не достигается»⁵¹⁹.

В соответствии со статьей шестнадцатой действующего ныне закона «О Правительстве Российской Федерации», Правительство РФ «обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики»⁵²⁰. На сегодняшний день непосредственное регулирование миграции также возложено на Главное управление по вопросам миграции МВД России, которое организационно подведомственно Правительству РФ. Главное управление по вопросам миграции МВД России - это самостоятельное подразделение МВД, обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции функции Министерства «по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции». Обеспечение решения вопросов гражданства, выдача пас-

портов гражданина РФ, регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и жительства внутри России, контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации, осуществление полномочий, связанных с пребыванием, проживанием иностранных граждан в Российской Федерации - все данные полномочия в ведении Главного управления по вопросам миграции после того, как в апреле 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации, согласно пункту 36 части 9 Указа Президента РФ «Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации» участвует в пределах своих полномочий в решении вопросов, касающихся приема в гражданство Российской Федерации и выхода из него, выезда граждан Российской Федерации за рубеж и въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, предоставления им политического убежища в Российской Федерации, а также пребывания их на территории Российской Федерации. Основным внешнеполитическим органом государственной власти России является Министерство иностранных дел, которое выдает в установленном порядке основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, оформляет в установленном порядке паспортно-визовую документацию и рассматривает вопросы гражданства и решает иные вопросы, связанные с миграцией⁵²¹. Таким образом, МИД РФ является одним из важнейших органов, на которые возлагаются полномочия по обеспечению проведения единой, согласованной миграционной политики России вне пределов страны. Реализацией упомянутых выше функций МИД РФ осуществляет еще одну функцию - функцию оповещения зарубежной общественности и государственных органов о стратегии и тактике, мерах и требованиях, содержащихся в российском законодательстве о миграции.

Исходя из анализа совокупности полномочий вышеуказанных органов государственной власти, можно выделить следующие основные функции в области управления миграционными процессами. Регулятивная функция заключается в правотворческом воздействии на миграционные потоки с целью их упорядочения. Правоохранительная функция имеет двустороннюю направленность и заключается как в обеспечении национальной безопасности и защите интересов личности, государства и общества от негативных последствий

незаконной иммиграции, так и в гарантировании основных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ.

Соорудить непреодолимые барьеры на пути незаконного перемещения людей не под силу ни одному государству. Несмотря на все усилия, часть незаконных мигрантов все равно будет попадать в страну. «На сегодняшний день во внутреннем законодательстве России нет четкого определения понятия «нелегальный мигрант»». Официальный сайт Генеральной прокуратуры России опубликовал информацию о необходимости ликвидации наиболее типовых случаев несоблюдения законодательства об иммиграции. Это: проблема фиктивной регистрации иммигрантов, проблема осуществления трудовой деятельности без приобретения патента, проблема использования социальных сетей для организации нелегальной миграции. К примеру, один из сайтов содержал объявления граждан России, готовых за определенную плату заключать фиктивные браки с иностранными гражданами, для получения последними регистрации на месте пребывания. Имеются случаи внесения сотрудниками МВД ложных сведений об иностранных гражданах в электронную базу МВД России. Прокуратура также обращает внимание на то, что участковые уполномоченные полиции из рук вон плохо ведут учет иммигрантов, работу по выявлению фиктивной регистрации. Одной из острых проблем, как выясняется, оказалось нарушение законодательства в деятельности уполномоченных органов власти при осуществлении контрольно-надзорных полномочий и разрешительных функций в области иммиграции. Как мы видим, решение основных проблем сфокусировано на деятельности участковых «милиционеров» по выявлению фиктивной регистрации и на контроле за обязательным приобретением патентов. С этой точки зрения интеграция ФМС РФ в 2016 году в систему МВД оказалась оправданной. Вторая задача, которая решается этим переподчинением - сотрудники получают право ношения и применения оружия, о чем ФМС сама ходатайствовала. Ну и также цель оптимизации численности госслужащих в эпоху экономического кризиса, связанного с падением цен на нефть во внешних рынках и сокращением бюджетных расходов, является оправданной.

Нынешняя миграционная ситуация характеризуется преобладанием вербовки временной рабочей силы. На российский рынок труда в массовом порядке стали выходить работники из Средней Азии еще в 2007 году: к тому времени «их доля возросла с 6,3% до 72,5% всех трудовых мигрантов»⁵²². Сегодняшняя ситуация свидетельствует о таком же составе иностранных граждан, въезжающих в Россию. По сведениям Министерства внутренних дел Российской Федерации, в

2019 году «самое большое количество иностранцев въезжает из Узбекистана - 3 миллиона семьсот пять тысяч триста шестьдесят два человека граждан Узбекистана встало на учет в период с января 2019 по сентябрь 2019 года. Далее, можно отметить, в порядке убывания: граждане Таджикистана (более 2 млн.), Китая (1.8 млн.), Кыргызстана (более 751 тыс.), Казахстана (более 569 тыс.), Азербайджана (более 486 тыс.), Армении (более 483 тыс.), Молдовы (более 337 тыс.)»⁵²³. В 2010-2011 годы, когда выявилась потребность в высококвалифицированных иностранных гражданах, наше государство столкнулось с тем, что административно-правовое регулирование въезда иностранных граждан, как выясняется, было нацелено на создание препятствия для потока мигрантов из Средней Азии. Это привело к пониманию что у государства до их пор нет четкой линии в управлении миграционными процессами. И на сегодняшний день «реверсивность политики все равно сохраняется, вносимые законодателями новации в законодательство и практики ее реализации зачастую входят в противоречие с артикулированными целями и задачами»⁵²⁴ концепции государственного управления.

Шишкина О.Е.,
*доцент кафедры конституционного
и административного права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент*

Административная ответственность: защита или ограничение прав в условиях цифровой среды

Научно-технический прогресс дает постоянный импульс развитию информационных отношений. Признаваемая в Конституции РФ свобода информации является основой для расширения возможностей цифровых технологий. В тоже время, появляются новые виды злоупотреблений свободой информации. Развитие информационных технологий сопряжено с неминуемыми рисками как для отдельной личности (например, неправомерное использование персональных данных⁵²⁵), так и для государства (например, с помощью социальных сетей и мессенджеров организуются публичные мероприятия, в том числе, несанкционированные). При этом помимо объективных конфликтов, которые нуждаются в правовом решении, находится место и для фантомных опасений⁵²⁶.

Ряд составов КоАП прямо направлен на защиту частных интересов. Так, помимо общей административной ответственности за нарушение законодательства в области персональных данных (ст.13.11 КоАП), статья 17.15 устанавливает ответственность за неисполнение должником-оператором поисковой системы содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении выдачи ссылок, позволяющих получить доступ к информации о гражданине в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее – Интернет). Интернет является способом реализации конституционного права на информацию. Установлена ответственность за воспрепятствование реализации этого права в Интернет. Так статья 13.18 предусматривает наказание за воспрепятствование работе сайтов в Интернет. Несколько составов административных правонарушений связан с нарушением обязанности по представлению обязательной информации, в том числе ее размещению в сети Интернет, со стороны публичных субъектов⁵²⁷.

Однако существенно больше в КоАП составов, в которых Интернет является одним из способов совершения административных правонарушений⁵²⁸. Особого внимания заслуживает, безусловно, статья 20.1 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за мелкое хулиганство, под которым теперь также понимается распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети

"Интернет", информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в РФ. Ответственность за эти деяния является формой ограничения конституционной свободы слова и должна соответствовать требованиям пропорциональности и правовой определенности⁵²⁹. Однако расплывчатая формулировка административно-деликтной нормы не позволяет правоприменителям однозначно ее толковать. Так, против гражданина Г. было возбуждено дело по ст. 20.1. КоАП в связи с публикацией в Интернете видео, на котором он рвет Конституцию России в знак протеста против того, что ему не удается реализовать свои права по получению жилья, положенного ему как сироте. Очевидно, что в данном случае, мотивы поступка гражданина Г., были не хулиганскими, а направленными на критику власти, а также были вызваны обидой на власть, он неоднократно ранее пытался привлечь внимание к своей проблеме⁵³⁰. С нарушением требования правовой определенности сформулирована, по нашему мнению, и ст. 20.3 КоАП, в той части, в которой она устанавливает административную ответственность за публичное демонстрирование нацистской атрибутики и для тех случаев, когда такое деяние совершается в Интернет и заключается в «перепосте» в социальной сети изображения соответствующей атрибутики с негативными комментариями, осуждающими ее размещение другим пользователем, либо в историческом контексте. Практика судов не является единообразной⁵³¹.

Достаточно много введено составов административных правонарушений со специальными субъектами информационных отношений (провайдерами и операторами) за нарушение установленных законодательством обязанностей⁵³². В ряде случаев мы также видим нарушение принципа правовой определенности. Так, например, мессенджер Telegram был привлечен к административной ответственности за неисполнение организатором распространения информации в сети Интернет обязанности предоставлять информацию, необходимую для декодирования электронных сообщений по шести мобильным номерам, владельцы которых подозревались в совершении террористического акта в Санкт-Петербурге 3 апреля 2017 года (часть 2.1 ст. 13.31 КоАП РФ). Представляется, что при формулировании обязанности организатора распространения информации в Интернет представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования электронных сообщений в ч. 4.1 ст. 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информа-

ции, информационных технологиях и о защите информации» законодателем не обеспечено согласованность с положениями статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 N 144-ФЗ, согласно которому проведение оперативно-розыскных мероприятий (включая получение компьютерной информации), которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи допускается на основании судебного решения. И только в исключительных не требующих отлагательства случаях подобные оперативно-розыскные мероприятия могут быть проведены по постановлению должностного лица с последующей судебной санкцией. Тем не менее, из постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного в отношении Telegram, следует, что судья не анализировал, были ли получены судебные решения. Однако это вопрос не главный, представители государства не отрицали необходимость получения судебных решений. Ситуация сложна тем, что Павел Дуров заявил о том, что предоставление информации, необходимой для декодирования электронных сообщений в отношении конкретных номеров технически невозможно, якобы, это приведет к возможности доступа к электронным сообщениям других пользователей мессенджера⁵³³. Таким образом, уровень развития цифровых технологий опережает правовое регулирование в цифровой сфере, закон не содержит норм, направленных на баланс публичных и частных интересов в данной сфере.

В качестве выводов необходимо отметить следующее. В целом законодатель адекватно реагирует на бурное развитие информационных технологий своевременным введением составов административных правонарушений, направленных как на защиту публичных, так и частных интересов. Вместе с тем при формулировании отдельных элементов составов административных правонарушений (ст.ст. 20.1, 20.3 КоАП), не соблюдается принцип правовой определенности, что влечет излишнее усмотрение правоприменителя в вопросах привлечения к административной ответственности. Возможно, что указанные нормы будут скорректированы в новой редакции КоАП, концепция реформирования которого опубликована на официальном сайте Правительства РФ⁵³⁴. Более сложным представляется решение вопроса о правовом регулировании ситуаций, когда развитие информационных технологий делает невозможным достижение публичной цели обеспечения безопасности без неконституционного вторжения в частную жизнь граждан.

Раздел 3.
МАТЕРИАЛЫ
ПОДСЕКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
28 ноября 2019 года для молодых ученых

*Абдуллоев А.Л.,
адъюнкт кафедры психологии, педагогики и
организации работы с кадрами
Академии управления МВД России,
капитан милиции (Республика Таджикистан)*

**Обеспечение прав и свобод гражданина в деятельности
милиции Республики Таджикистан**

На протяжении последних 25 лет в Республике Таджикистан произошли серьёзные экономические, социальные и политические изменения. По сути своей эти изменения означают возникновение качественно нового государственного и общественного строя. Существенно меняется правовая система, соответственно меняется и правоприменительная практика. В настоящее время в Таджикистане осуществляется второй этап судебно-правовой реформы, направленной на обеспечение верховенства закона и укрепление законности, последовательную демократизацию и либерализацию судебно-правовой сферы, укрепление судебной власти в целях надежной защиты прав и свобод граждан.

Милиция является одним из основных звеньев в правоохранительной сфере. Изменения, вносимые в работу судов, и других правоохранительных органов, с неизбежностью повлияют на характер деятельности других частей этой системы, в том числе и на работу органов внутренних дел и, прежде всего, милиции. Но существующая практика работы этих структур может ограничить позитивный эффект от судебно-правовой реформы. По этой причине судебно-правовая реформа должна также сопровождаться реформированием и развитием милиции Таджикистана, а также других элементов правоохранительной системы.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, предупреждение преступлений и правонарушений и поддержание безопасной социальной среды являются одним из основных приоритетов в работе милиции Таджикистана.

Приоритетизация задачи соблюдения прав и свобод человека и гражданина находит отражение в организационной структуре мили-

ции, в системе оценки её деятельности, в системе профессиональной подготовки, а также в методах ее работы. Созданы механизмы и процедуры, в рамках которых милиция и местные исполнительные органы государственные власти, социальные и другие службы могли бы планировать и реализовывать усилия по соблюдению прав и свобод человека и гражданина и поддержанию правопорядка и безопасности.

В качестве одних из основных критериев оценки деятельности милиции в обеспечении безопасности граждан служат показатели, как уменьшение уровня виктимизации, снижение страха стать жертвой преступления, улучшения мнения граждан о работе милиции.

Постановка и решение профилактических задач предполагает тесное взаимодействие с населением, которое является как источником информации о состоянии правопорядка, так и субъектом, способным реализовывать определенные шаги по поддержанию порядка и безопасности. В Таджикистане созданы каналы коммуникации, которые, с одной стороны, позволяют населению получать от милиции информацию, необходимую для разработки индивидуальных стратегий безопасного поведения, а с другой стороны, предоставляют гражданам возможность сообщать об угрозах безопасности и участвовать в формировании приоритетных задач по поддержанию общественного порядка.

Милиция на местах обладает свободой выбора форм и методов работы, наиболее эффективных для данной территории, равно как и возможностью выбирать оптимальные формы взаимодействия с гражданами и государственными и местными службами.

Первоочередность задачи защиты прав лиц, пострадавших от преступлений, предполагает усиление работы по обеспечению безопасности потерпевших и их близких в случае возникновения угроз, создание условий, располагающих потерпевших к сотрудничеству с правоохранительными органами, а также обеспечение реализации процессуальных прав потерпевших и их эффективного участия в юридических процедурах. Как и в случае с профилактикой правонарушений и преступлений, эта цель находит адекватное отражение в системе оценки работы милиции, в организационной структуре, а также в методах работы милиции.

Однако существуют и проблемные моменты, необходимо скорректировать те аспекты организации милицейской работы, которые наибольшим образом влияют на уровень соблюдения прав и свобод граждан, включая систему оценки работы милиции, систему оплаты труда, систему профессиональной подготовки и систему ответственности сотрудников.

Основной задачей милиции на местах должно стать обеспечение безопасности общества и защита интересов граждан с учетом их ожиданий от работы милиции. Деятельность милиции должна планироваться и реализовываться с учетом особенностей и потребностей административно-территориального образования. Основные задачи: обеспечение безопасности личности, безопасности локальной среды, профилактика правонарушений, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений. Приоритетом деятельности милиции на местах должны стать профилактика правонарушений и создание комфортной, безопасной среды в административно-территориальном образовании. Решение этих задач должно осуществляться в повседневном взаимодействии с другими службами и органами исполнительной власти на местах⁵³⁵.

Реформа направлена на формирование в общественном сознании совершенно нового социального облика, имиджа сотрудника милиции, свободного от коррупции, и нацеленного на оказание содействия гражданам.

Исходя из изложенного, Правительство Республики Таджикистан приняло решение начать всеобъемлющую программу реформы милиции на благо народа Таджикистана. Настоящая программа реформ будет основана на видении будущего правопорядка в Таджикистане, включающего три руководящих принципа: подотчетность, соответствие и ориентированность на общество. Эти принципы определяют общие цели процесса реформ и формируют последующие этапы планирования и реализации стратегии реформ.

Первым принципом демократического правового порядка является подотчетность, и это образ действия или метод, которые служба милиции Таджикистана должна использовать в своей деятельности. Условия отчетности - это соблюдение субординационного отношения одного лица, группы лиц или организации к другому. Такие взаимоотношения, основываются на правовых обязанностях и отношениях к обязанностям, определяются требования к подчиненным лицам о предоставлении отчетов о своей деятельности к другому лицу, и по мере необходимости обосновывает определенные виды методов осуществления их деятельности. Для этого необходимо, чтобы организация службы милиции на индивидуальном, групповом и организационном уровне подчинялась только власти закона, обществу и правовым институтам, которые ответственны за проверку и контроль.

Данный принцип является обязательным для каждого подразделения милиции. Милиция должна выполнять свои обязанности на корпоративном или индивидуальном уровне в соответствии с требо-

ваниями закона. В соответствии с данным принципом милиция должна сама демонстрировать соблюдение законов, дисциплины, соответствии принципам независимости и прозрачности. Демократическая и подотчетная милиция не только стремится к правоприменению, но и сама должна действовать в полном соответствии с законом. Правопорядок в обществе основан на верховенстве закона, применяется одинаково для каждого гражданина, и поэтому офицеры и рядовые сотрудники милиции должны нести личную ответственность за свои деяния, как и все граждане, и выполнять все требования законов. Соблюдение прав человека и презумпция невиновности являются краеугольным камнем справедливой и беспристрастной деятельности милиции в рамках системы уголовного и административного правосудия.

Второй принцип – это соответствие, который обозначает целесообразность точного соответствия между ценностями организации милиции и общества, в котором милиция осуществляет свою деятельность.

В соответствии данным принципом милиции необходимо обеспечить взаимопонимание и сотрудничество с общественностью, потому что правовой порядок лучше всего осуществляется с согласия населения. Для достижения поставленных законом целей и задач необходимо уважение и доверие населения, которое нужно заслужить. В демократическом обществе такое уважение можно заслужить с помощью организационных структур, способствующие росту доверия между милицией и общественностью, а также благодаря высокому уровню профессионализма.

В качестве таких структур могут быть предусмотрены общественные советы по обеспечению общественного порядка с взаимодействием милиции на местном уровне, а в национальном уровне на каждом территориальном и административном единице создаётся общественный совет в составе Группы по управлению реформы милиции.

В рамках реформы очень важно, чтобы служба милиции отражала то общество, которому она служит.

Личный состав милиции Таджикистана, как офицерский, так и рядовой, должны максимально представлять различные слои общества.

Это требует обеспечения отбора на службу в соответствии с профессиональными качествами и потребностями в специалистах в конкретном региональном подразделении с учётом возможностей разрешения социальных потребностей. Следует внедрять проведение конкурсных отборов сотрудников из числа выпускников других учебных заведений, практиковать набор на службу молодых людей

по наилучшим личным и профессиональным характеристикам. Милиция Таджикистана должна решить проблемы по устранению коррупции на всех уровнях. Порочная практика использования должности в целях личной выгоды со стороны отдельных сотрудников сильно подрывает доверие общества к честности и порядочности подразделений милиции в целом. Правительство Республики Таджикистан и Министерство внутренних дел Республики Таджикистан считают коррупцию в милиции фактической угрозой демократии, верховенству закона и защите прав человека и поэтому создают и внедряют новые инструменты и методы борьбы с коррупцией.

Видимые перемены в культуре правопорядка, более чем другие характеристики процесса, представляют критическую оценку реформы для общественности Таджикистана. Культура правопорядка отображает преобладающие ценности, отношение и корпоративный образ организации. Это относится к поведению на работе и морали офицеров и рядовых сотрудников милиции. Офицеры и рядовые сотрудники милиции Таджикистана раскрывают свои ценности при исполнении своих обязанностей, и, следовательно, результаты их работы являются важным показателем перемен в организации. Принцип соответствия требует тесной увязки управленческой культуры с ценностями общества, таким образом приближая офицеров и рядовых сотрудников милиции к обществу, которому они предоставляют ресурсы. Хотя образ милиции можно изменить относительно легко, общее отношение и профессиональные ценности офицеров и рядовых сотрудников милиции являются сложной задачей, требующей повышения потенциала в поддержку Кодекса профессионального поведения (этики) милиции Таджикистана.

Ориентированность на общество имеет отношение к степени, в которой организация службы милиции Таджикистана ориентируется на потребности общества. Служба, ориентированная на общество, измеряет успех степенью, в которой ее достижения и результаты удовлетворяют потребности общества. Этот принцип требует, чтобы организация службы ориентировалась на предоставление услуг по обеспечению задач, была децентрализована, т.е. была в состоянии самостоятельно определять и выполнять оперативно-служебные действия, наделена для этого самостоятельными полномочиями, и делала упор на борьбу с организованной и трансграничной преступностью. Делегирование полномочий по управлению местному уровню усилит процесс принятия решений в отношении вопросов, влияющих на общество, в то же время поддерживая единую организационную структуру.

Основными стратегическими задачами реформ, исходя из потребностей общества и милиции на период реформ на всех этапах являются:

1. Повышение уровня профессионального образования и профессионализма личного состава путем внедрения прогрессивных систем обучения, подготовки и переподготовки сотрудников.
2. Усиление взаимодействия с населением, решение трудностей, предотвращение преступлений и, соответственно повышение доверия общества к милиции.
3. Сокращение дублирования функций.
4. Создание современной организационно-управленческой структуры.
5. Передача другим ведомствам несвойственных функций.
6. Устранение коррупционных рисков и факторов рабочих мест и должностей.
7. Улучшение уровня финансирования, в том числе оплаты труда сотрудников милиции, с учётом важности, опасности, сложности и тяжести, выполняемых милицией задач.
8. Совершенствование законодательной базы.

Координация международных и национальных норм права в сфере миграции⁵³⁶

В существующем мире некоторые страны столкнулись с такой проблемой, как процесс миграции населения. Это произошло по мере роста мобильности населения, и тогда многие государства начали осознавать, что миграция переросла рамки явления, с которым они могут справиться в одиночку, и признали необходимость регионального и международного сотрудничества в сфере нормативного регулирования миграционных отношений. Процесс миграции надо рассматривать как одно из последствий глобализации, и соответственно он требует международно-правового урегулирования. Каждый год число вынужденных и трудовых мигрантов превосходит цифру в несколько сотен миллионов человек. Такое активное передвижение создает конкретные сложности для государств, входящих в данную процедуру. Самостоятельно с данными трудностями государствам преодолеть никак не получается. Понимая это, международные организации имеют одно и то же мнение, о том, что проблемы миграции населения должны быть четко и результативно урегулированы международно-правовыми нормами. Именно это и определяет актуальность исследования моей темы.

Миграционное право в различных странах содержит свои особенности и обуславливается национальным законом государства, где живут иностранцы и находятся в зависимости от политического режима и социально-экономических возможностей, нужд государства и общества в приёме новых иммигрантов.

Характер современной миграции оказывает значительное влияние как на экономическое, так и на политическое развитие государства, на демографическое положение в стране, на межнациональные отношения. Признание проблемы миграции в качестве одной из преимущественных особенно определено обозначилось в последнее время.

Существуют определённые условия, способствующие процессу миграции: в первую очередь это безработица, в странах с избытком населения, большой плотностью населения, низким уровнем социально-экономического развития, а также ничтожным уровнем доходов у трудящихся-мигрантов.

Для того, чтобы мы могли отрегулировать миграционные перемещения граждан иностранных государств по всем субъектам Россий-

ской Федерации, нужно установить полномочия государственных органов в сфере правового регулирования миграционного права.

Это можно сделать за счёт создания системного регулирования норм международного права и включения ряда внутригосударственных договоров и соглашений на федеральном уровне. И наконец, с января 2019 года вступил в силу федеральный закон, который и регулирует решение миграционных вопросов в нашей стране.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов, теперь в связи с принятием федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», изменения в который вступили в силу 16 января 2019 года, определяют правовое положение иностранных граждан в нашей стране. Важен тот факт, что в этом законе урегулированы отношения между иностранными гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления.

В этом федеральном законе трактуются такие понятия как: иностранный гражданин, лицо без гражданства, даётся определение приглашающей стороны, миграционной карты, как документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в нашу страну, в порядке, не требующем получения какой-либо визы.

Имеет большое значение тот факт, что наконец-то в этом федеральном законе прописываются такие позиции, как возможность получения разрешения на временное проживание иностранного гражданина на территории нашей страны до получения им вида на жительство, а также сроков временного проживания.

Прописаны позиции и по получению вида на жительство иностранному гражданину, в подтверждение его права на постоянное проживание в нашей стране. Учтён и тот факт, что если иностранный гражданин прибыл в Россию в целях обучения, то есть для получения образования по любой форме обучения, ему продлевается срок временного пребывания, только если образовательная организация имеет государственную аккредитацию.

Но в законе есть проблемные вопросы, связанные с тем, что не все определения даны в сфере миграции, поэтому надо:

- расширить законопроект терминами, которые применяются в международном праве, например: миграция и различные её виды: добровольная миграция; вынужденная миграция; внешняя трудовая миграция; незаконная миграция; мигрант; иностранный гражданин; апатрид; эмигрант), которые необходимы с целью формирования словаря определений, связанных с названием разных субъектов передвижений;

- ввести важные определения принципов государственной миграционной политики с целью применения их в законном регулировании правоотношений в области миграции;
- более точно определить перечни уполномоченных муниципальных органов, ознакомленных в сфере миграционных правоотношений и перечень их полномочий;
- предоставить полномочия по правовому регулированию миграции субъектам Российской Федерации;
- установить дополнительную систему правовых гарантий для некоторых категорий мигрантов;
- предоставить общественных гарантий для лиц, которые представляются вынужденными мигрантами, с определением способов реализации их прав на социальную помощь;

Трудовая миграция — это динамичный процесс по временному осознанному перемещению граждан из одного государства в другое, для получения оклада и возвращения на свою родину.

Главными признаками трудовой миграции являются: целевая направленность, добросовестность, добровольность, возвратность.

Факторами трудовой миграции, являются: безработица в странах из-за лишнего населения; низкий уровень прибыли трудящихся мигрантов в своем государстве, что заставляет разыскивать доход в других государствах; всемирная глобализация — увеличение хозяйственных связей между государствами.

Если сравнивать 2 вида миграции — трудовую миграцию населения и внутреннюю миграцию, то первая отличается большей строгостью государственного контроля, а именно: жестко отслеживается факт пересечения государственной границы, последующее пребывание в стране в конкретном субъекте Федерации, куда въехал трудовой мигрант, фиксируются факты его трудоустройства или поступления на учебу в вузы страны. Благодаря оплате патента можно отследить время пребывания мигранта в нашей стране, понять в каком регионе он работает, чем занимается.

Получается, чтобы урегулировать миграционный процесс, связанный с трудовой миграцией, нужны договора, соглашения и разрешения, которые рассматривали бы все вопросы, связанные с передвижением, сменой пребывания (жительства) трудовых мигрантов на государственном уровне.

Законодательными органами государственной власти федерального уровня вполне возможно разрешить решение этих проблемных задач с помощью внесения поправок в законодательство, чтобы мигранты могли посылать, например, почтовым переводом извещения в миграционную службу о том, что они зарегистрированы по месту пребывания, и тогда эти люди смогут свободно передвигаться по стране,

при этом миграционные службы могут всегда быть в курсе всей информации по каждому мигранту, так как есть миграционный учёт – и это начиная от проверки достоверности предоставляемой ими информации при выдаче визы, до места их пребывания и работы, так им выдаются патенты на работу, а работодатель сообщает о их принятии на работу. Конечно, имея патент иностранный гражданин может заниматься трудовой деятельностью в любом субъекте Российской Федерации, но с его привязкой к тому месту, где он будет работать, однако для нас ещё важен и тот факт, что при этом он проходит медицинское обследование, в том числе сдаёт анализы крови на наличие опасных заболеваний: ВИЧ-инфекцию, СПИД, а также флюорографию, с целью определения наличия болезней лёгких, инфекций у этого мигранта, и может ли он представлять опасность для окружающих. Для того, чтобы прекратить проникновения в страну незаконных мигрантов, требуется введение и ужесточение мер административной ответственности за такие правонарушения. Не контролируемые потоки мигрантов приводят к росту и увеличению проникновения наркотиков и наркоторговли, эти люди совершают правонарушения и преступления на территории нашей страны. Рост преступности, можно связать и с высоким сосредоточением мигрантов в отдельных субъектах страны, это может привести даже к появлению мотивов для международных конфликтов или нагнетанию межэтнической напряженности. А нелегальная занятость трудовых мигрантов приводит к росту теневой экономики, вне государственного контроля и учёта.

Это достаточно опасно, одно спасает — то, что наша страна – многонациональное государство, в ней есть представители всех мировых религий (христианство, мусульманство, буддизм), и мы уже много лет живём без международных конфликтов, в дружбе и согласии.

Считаю, что следует наплыв мигрантов в страну, который с каждым годом только увеличивается, распределять по миграционным потокам в разные субъекты Российской Федерации, а не только когда они сосредотачиваются лишь в 1-3 субъектах (например, Центральный федеральный округ, Дальневосточный федеральный округ, Северо-Западный федеральный округ). Конечно, наибольший прирост населения за счёт миграции получает Москва и Московская область, так как здесь ведётся интенсивное строительство транспортных магистралей, возводятся новые ветки метро, Московского Центрального Кольца, разрастается транспортная и инженерная инфраструктура. Рабочих рук не хватает, поэтому и привлекают на работу мигрантов-профессионалов, у которых высокий уровень квалификации, есть опыт работы по специальности, определённые навыки и достижения, есть соответствующие дипломы об образовании, и всё равно они сдают экзамен на знание русского языка и основ действующего зако-

нодательства РФ. Это особенности осуществления трудовой деятельности прописаны в федеральном законе № 115-ФЗ от 25. 07. 2002г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где есть статьи прописывающие особенности трудовой деятельности иностранных граждан в нашей стране.

Для профилактики преступности среди трудовых мигрантов считаю, что надо создавать условия для их достойного проживания, питания и отдыха, тогда намного уменьшится количество преступлений, совершаемых мигрантами. Есть и другая сторона проблемы увеличения миграции, а именно за счёт них возрастает конкуренция на рынке труда, а она может привести к падению заработной платы местного населения, и вызвать у него обоснованное возмущение.

Однако, кроме отрицательных проблем, связанных с увеличением миграционных потоков в нашу страну, есть и положительные, а именно связанные с ростом экономики России. Бюджет страны значительно пополняется за счёт того, что за те трудовые мигранты, кто хочет легально работать в Российской Федерации обязаны оформить платный патент на работу. Его цена зависит от региона и субъекта Федерации, например, в Москве с 01.01.2019 года составляет – 5000 рублей, а в Московской области – 4 750 рублей. Доход от продажи патентов остается в местном бюджете региона, но в целом государство получает огромный доход от созданной патентной системы, это миллиарды рублей ежегодно. За 2018 год число зарегистрированных трудовых мигрантов в России составило – 8,5 миллионов человек, при этом бюджет быстро растёт, например, бюджет города Москвы за 2018 год составил – 16 миллиардов рублей.

Всё ранее сказанное, позволяет сделать вывод, что в данное время России нужен продуманный подход к созданию единой нормативно-правовой базы на федеральном уровне, которая бы регулировала все вопросы по трудовой миграции независимо от субъекта Федерации, в том числе и размер оплаты труда, условия работы трудовых мигрантов, продолжительность рабочего дня и наличие выходных, а также единые виды наказаний за нарушения незаконного пересечения границы и нелегального трудоустройство на работу в нашей стране, за организацию наркотрафика и многое другое. Также можно считать приоритетным направлением - создание международно- правовой базы сотрудничества в области международного миграционного права в многостороннем формате, с теми странами, из которых к нам идёт большой поток трудовых мигрантов.

Административные процедуры в свете новелл регулирувания гостиничного бизнеса

В данной работе поднимается проблема ведения гостиничного бизнеса в многоквартирном доме. Вопрос актуален, поскольку Федеральным законом⁵³⁷ в статью 17 ЖК РФ⁵³⁸ внесены поправки, прямо запрещающие размещения гостиниц в жилых помещениях, которые вступят в силу с 1 октября 2019 года. В соответствии с новой редакцией закона «не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств, гостиниц», «жилое помещение в многоквартирном доме не может использоваться для предоставления гостиничных услуг». Предложенные изменения неоднократно редактировались: из окончательной формулировки вычеркнули фразу «иных средств временного размещения». Формально именно отсутствие в законе и в объяснительной записке определения «иных средств временного размещения» и стало поводом для удаления этой фразы.

Ожидается, что изменения послужат повышению качества существующих гостиниц, уменьшению числа нарушений прав и интересов соседей, надлежащему регистрационному учету граждан. Некоторые специалисты высказывают и ряд опасений. Так, существование хостелов – общемировая и положительно оцениваемая⁵³⁹ практика. Многие считают, что нововведения нанесут серьезный вред внутреннему туризму⁵⁴⁰. Некоторые считают, что нововведения приведут к тому, что легальный бизнес уйдет из этой сферы⁵⁴¹.

Вопросы разграничения краткосрочного найма жилья и гостиничных услуг не до конца проработаны и требуют серьезного внимания законодателей. Для краткосрочного найма, который легален в соответствии с действующими Гражданским Кодексом, административная процедура перевода жилого помещения в нежилое не актуальна, но при осуществлении гостиничного бизнеса – обязательна.

Терминам "гостиница" и "гостиничные услуги" дано определение в действующем российском законодательстве⁵⁴², однако понятия описаны очень абстрактно. В соответствии с новым Постановлением Правительства⁵⁴³, термин «Гостиница» включает отель, апартаменты, хостел, санаторий, базу отдыха, мотель, фермерский гостевой дом, горный приют, аквапарк (гостиница на воде, переоборудованная из стационарного плавучего транспортного средства). По мнению Л. В. Санниковой⁵⁴⁴, в основе гостиничной услуги находится предоставле-

ние помещения для временного проживания, а остальные услуги рассматриваются как дополнительные. Более продуманной кажется позиция Е. Л. Писаревского⁵⁴⁵. Он рассматривает договор о предоставлении гостиничных услуг в качестве смешанного, с элементами договора коммерческого найма и договора возмездного оказания услуг. В пользу смешанной природы договора высказывается и профессор М. И. Брагинский⁵⁴⁶, полагая, что, к примеру, услуги по хранению могут выступать одним из элементов.

На сегодняшний момент наиболее продуманным кажется определение Всемирной Торговой Организации⁵⁴⁷: гостиница – это коллективное средство размещения, с возможностью поселения нескольких групп чужих людей, включающее в себя определенное количество номеров, имеющее единое руководство, предоставляющее набор услуг (минимум – заправку постелей, уборку номера и санузла) и сгруппированное в классы и категории в соответствии с предоставляемыми услугами и оборудованием номеров. Таким образом, для разграничения предлагаем оценивать критерии руководство и предоставляемые услуги.

Наиболее интересными видится регулирование хостелов, как наиболее распространенных видов гостиниц в многоквартирных домах, и апартментов. Актуален ГОСТ Национальный стандарт РФ⁵⁴⁸, где дано определение хостелу, установлены требования, в том числе безопасности, и перечислены необходимые в таком типе размещения услуги. При этом п. 4.1 не требует переводить жилое помещение в нежилое, что на сегодняшний день противоречит измененной редакции ЖК РФ.

Проведенный анализ правового статуса апартментов говорит о неоднообразном понимании данного термина. В ходе правового и фактического анализа рынка недвижимости было выявлено три варианта толкования. Во-первых, как вид недвижимого имущества, при этом жилищное законодательство не предусматривает такого понятия, но судебная практика относит к нежилым помещениям, непредназначенным для постоянного проживания граждан (могут быть только местом временного пребывания)⁵⁴⁹. На данные объекты не распространяются нововведения, поэтому их собственникам не стоит беспокоиться о своем гостиничном бизнесе. Во-вторых, это одна из высших категорий номеров в гостиницах, что закреплено в Постановлении Правительства РФ от 16.02.2019 N 158 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц»⁵⁵⁰. Гостиницы по умолчанию располагаются в нежилых помещениях, поэтому для них действует аналогичный предыдущему вывод. В-третьих, в обиходном плане Апартменты – это квартиры или комнаты, которые сдаются посуточно, названные таковыми предпринимателями. При этом если квартира не со-

держит номеров, в нее не заселяют группы людей – она не может считаться гостиницей, а деятельность их владельцев законна с точки зрения ЖК РФ. Посуточная и длительная аренда таких квартир называется наймом (вид арендных отношений), где гостиничные услуги как таковые отсутствуют. При этом название Апартаментами хостелов, в которых предлагаются не только койка-место, но и отдельные комнаты, сдаваемые посуточно и регулярно и предоставляющие гостиничные услуги, не освобождают от обязанности перевода помещения в нежилое.

Таким образом, наличие многочисленных нормативных актов разного уровня с расходящимися по смыслу понятиями не позволяет однозначно и ясно толковать гостиничные услуги, а также виды объектов недвижимости. Наиболее сложной для разграничения представляется хостел, как вид гостиницы, и посуточный наем помещения. Вероятно, более четкую разницу мы увидим посредством судебной практики, которая последует после вступления в силу изменений в ЖК, которые регламентируют разные правовые обязанности для собственников, осуществляющих, на первый взгляд, сходные действия.

Разобравшись с видом сдачи недвижимости заинтересованное лицо рассматривает применимость обновленной редакции Жилищного Кодекса к его деятельности. Так как предоставление гостиничных услуг запрещено в жилых помещениях, необходимо провести процедуру перевода жилого помещения в нежилое в соответствии с главой 3 ЖК РФ. Необходимо, в первую очередь, удостовериться в соответствии спорного объекта недвижимости условиям перевода, закрепленным в ст. 22 ЖК РФ: помещение принадлежит на праве собственности, расположено на первом этаже здания или ниже расположены нежилые помещения; помещение имеет отдельный вход, изолированный от лестничных площадок, входа в подъезд и иных помещений, обеспечивающих доступ к жилым помещениям или существует возможность его построить; в помещении никто не зарегистрирован и не проживает и оно не обременено правами иных лиц; помещение не расположено в наемном доме социального использования, а также в нем не осуществляется и не планируется религиозная деятельность.

После чего следует подготовить проект переустройства и (или) перепланировки помещения для выполнения санитарных и противопожарных требований к будущему нежилому помещению (необходимы консультации Роспотребнадзора и Госпожнадзора), а также для оборудования отдельного входа (необходимы консультации территориального органа, который занимается вопросами архитектуры и градостроительства). Разработку проекта рекомендуется заказать в специализированной организации (или у ИП), являющейся членом СРО.

При разработке проекта исполнитель он должен быть согласован в Роспотребнадзоре, Главном архитектурно-планировочном управлении, Госпожнадзоре, а соответствующие разрешения получены⁵⁵¹.

Далее необходимо провести общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме для получения согласий на такой перевод (собрание правомочно принимать решение, если в нем приняли участие установленный Законом кворум), при этом необходим единогласный положительный ответ от собственников примыкающих помещений (имеющих с ним общую стену или расположенных непосредственно над или под ним).

Необходимо подготовить полный пакет документов, установленный в 2.1 ст. 23 ЖК РФ и п. 2.5.1.1 Административного регламента, утв. Постановлением Правительства Москвы от 27.10.2015 N 692-ПП⁵⁵² Ряд документов, указанные в п. п. 2.5.1.2 - 2.5.2 Административного регламента, можно предоставить по собственной инициативе, или их самостоятельно получит уполномоченное должностное лицо.

Следует учесть, что с 09.06.2019 ч. 2 ст. 23 ЖК РФ дополнена требованием о предоставлении протокола общего собрания собственников, содержащего решение об их согласии на перевод жилого помещения⁵⁵³. Таким образом, если перевод связан с необходимостью проведения работ по реконструкции дома либо с предоставлением заявителю в этих целях части общего земельного участка, при условии, что этот земельный участок передан в порядке, установленном ст. 16 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", в общую долевую собственность собственников помещений многоквартирного дома, то в указанных случаях положения ч. ч. 2 и 3 ст. 23 ЖК РФ необходимо применять в совокупности с нормами, которые предусматривают необходимость получения согласия всех собственников либо решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Собрав пакет документов, необходимо обратиться в уполномоченный орган за получением государственной услуги (в Москве – в Департамент городского имущества⁵⁵⁴). При необходимости осуществляется переустройство /перепланировку и получить акт приемочной комиссии. Также стоит обратиться к кадастровому инженеру для подготовки технического плана перепланированного помещения. Необходимо заключить договор подряда на проведение кадастровых работ с ИП - кадастровым инженером, являющимся членом СРО кадастровых инженеров, или организацией, имеющей в штате кадастрового инженера⁵⁵⁵. Технический план должен быть оформлен в форме электронного документа, заверенного усиленной квалифицированной электронной подписью кадастрового инженера. В послед-

ствии он передается в Росреестр для кадастрового учета изменений технических характеристик помещения⁵⁵⁶.

В заключение необходимо проверить сведения в ЕГРН. Если в установленный срок сведения не были внесены в ЕГРН, необходимо самостоятельно обратиться в Росреестр с заявлением о внесении соответствующих сведений в ЕГРН, срок внесения составляет 15 рабочих дней.

Стоит учесть еще одну новеллу: Правительство утвердило положение об обязательной классификации гостиниц по системе звезд⁵⁵⁷, уже с июля 2019 года запрещено вести бизнес без такой классификации. Административная процедура следующая: направить в аккредитованную организацию заявку на заключение с ней договора о проведении классификации; получить от нее подписанный проект договора с расчетом платы за классификацию (в течение 10 рабочих дней со дня получения заявки); оплатить проведение классификации; во время выездной экспертной оценки предоставить необходимые документы; получить свидетельство. Таким образом, кроме перевода помещения в нежилое, необходимо получить свидетельство о присвоении категории по предусмотренной системе классификации гостиниц. Субъектам предпринимательской деятельности следует иметь в виду, что при неосуществлении вышеуказанной процедуры с 1 июля 2019 года грозит административная ответственность для гостиниц, располагающих 50 и более номерами, с 1 января 2020 года - 15 и более номеров, с 1 января 2021 года - все действующие гостиницы.

Таким образом, новая редакция ЖК не полностью ликвидирует гостиничный бизнес в многоквартирных домах, а подразумевает необходимость проведения ряда административных процедур. По результатам проведенного исследования предлагаем следующие изменения. В первую очередь необходимо убрать коллизию ГОСТов и законодательства в части регулирования деятельности хостелов. В административной части следует рассмотреть вопрос уменьшения длительности процесса перевода жилых помещений в нежилой фонд, так как только срок для принятия уполномоченным органом решения о переводе жилого помещения в нежилое может составлять 45 дней с момента сдачи всех документов. Такие изменения способствуют скорейшей адаптации реформы в реалии. Возможно, стоит установить упрощенный режим перевода помещения из жилого в нежилое для тех юридических лиц и ИП, которые работают официально, или продлить для них каникулярный период.

Что касается прогнозов, возможно появление способов обхода запрета, например, через использование договоров краткосрочного (в том числе посуточного) найма жилого помещения, так как по результатам проведенного исследования выяснилось, что грань между по-

нениями очень тонкая. Имеет смысл продолжить развитие правового регулирования найма жилого помещения, в особенности краткосрочного. Необходимы новые актуальные разъяснения для формирования единой судебной практики и установления правовой определённости.

Предположительно, в дальнейшем такие изменения могут коснуться любого бизнеса, в частности распространённых магазинов (так называемые шоурумы) и оказание услуг красоты в квартире жилого дома.

Данные изменения вряд ли стоит расценивать однозначно: получая все преимущества для жильцов многоквартирных домов, новелла не даёт ясности по многим аспектам, а также может привести к уходу в тень легально работающего бизнеса, повысить стоимость оказываемых гостиничных услуг, и даже сократить число туристов, выбирающих экономные способы размещения.

Процедура зачисления в образовательную организацию МВД России как основание возникновения государственно-служебных отношений

Процедура зачисления кандидата на обучение в образовательную организацию МВД России является самостоятельным основанием возникновения служебных правоотношений, при этом, в ее структуре четко выделяется образовательный и служебный сегмент функционирования. Ее содержание наполняется особыми группами взаимосвязанных действий, присущих только данной категории сотрудников ОВД, что находит свое подтверждение в Федеральном законе от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵⁵⁸ (далее – ФЗ № 342). Так, п. 2. ст. 20 указанного закона определяет зачисление в образовательную организацию МВД России как основание поступления на службу в ОВД по результатам прохождения вступительных испытаний.

Следовательно, мы имеем возможность предположить, что возникновение правоотношений в образовательных организациях МВД России фактически осуществляется на основе конкурса, так как общей целью проведения любого конкурса является выявление участников, показавших лучшие результаты.

Конкурс, как способ комплектования должностей государственной службы, закреплен Федеральным законом Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵⁵⁹ (п.2 ст.11). Указанный правовой акт устанавливает порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации. Что касается реализации и механизма его проведения, то данным вопросам уделено самое поверхностное внимание и норма носит отсылочный характер и детализируются приказом МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 «Об учреждении порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса»⁵⁶⁰. Данный правовой акт достаточно подробно определяет процедуру проведения конкурса, условия его назначения, а также устанавливает перечень должностей, замещаемых по конкурсу.

Анализ научных точек зрения по вопросу предназначения и понятия конкурса в ОВД позволяет прийти к выводу, что конкурс на замещение вакантной должности государственной службы представляет собой своеобразную форму конкуренции между претендентами на одну и ту же должность⁵⁶¹.

Исходя из такого понимания, цель конкурса в общем виде можно определить как оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности в ОВД, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности. Что в свою очередь позволяет правильно определить пригодность лиц, претендующих на замещение должности организации, к исполнению функций на этой должности и способности к дальнейшему профессиональному росту⁵⁶². В завершении проведения процедуры конкурса предусматривает заключение контракта с его победителем с последующим изданием приказа о замещении им вакантной должности.

Некоторые предпосылки такого подхода, по нашему мнению, имеют место и в процедуре зачисления курсантов (слушателей) в образовательную организацию МВД России. Так в отношении обучающихся применяются различные формы проверок, в том числе и вступительные испытания. Полученные данные ранжируются и переводятся в баллы, в том числе учитываются баллы, начисленные за индивидуальные достижения. При равенстве баллов более высокое место занимают кандидаты на обучение, имеющие преимущественное право зачисления. Только институт конкурсного отбора курсантов (слушателей) предполагает, что на обучение в органы внутренних дел будут приняты лишь самые лучшие и подготовленные кандидаты, участвующие в нем.

В связи с этим в научной литературе выдвигаются предложения о целесообразности законодательного закрепления конкурсного порядка замещения должности курсанта (слушателя)⁵⁶³.

На наш взгляд, позитивным в изложенной позиции является то, что зачисление ассоциируется с проведением конкурсного отбора в рамках единой образовательной среды, что позволяет рассматривать образовательный и служебный сегмент правового статуса обучающихся в единстве.

В тоже время, процесс комплектования переменного состава в образовательных организациях МВД России имеет и общие параметры поступления на государственную службу в ОВД. В его содержания включены самостоятельные этапы: изучение данных о кандидатах на обучение из числа граждан, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел, в процессе осуществления мероприятий, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну; проверка достоверности сообщенных

кандидатом на обучение сведений; проверка уровня физической подготовки, медицинским освидетельствованием (обследованием), профессиональным психологическим отбором и др.⁵⁶⁴.

Кандидаты на обучение, успешно сдавшие вступительные экзамены, зачисляются до начала учебного года приказом начальника образовательной организации на первый курс. Несомненно, что приказ о зачислении играет особую роль в правовом положении конкретного обучающегося, поскольку одновременно с изданием указанного правового акта кандидат на обучение, замещает должность курсанта, ему присваивается специальное звание рядового полиции, а, следовательно с замещением должности осуществляется практическая реализация задач, целей и функций органов внутренних дел, в том числе направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану правопорядка, обеспечения общественной безопасности. При этом курсантам предоставляются социальные и правовые гарантии, они также обеспечиваются денежным содержанием за счет средств федерального бюджета, снабжаются форменным обмундированием и т.д.

Таким образом, зачисление кандидата в образовательную организацию является самостоятельным правовым основанием возникновения правоотношений в ОВД. Данная процедура представлена в виде конкурса и имеет схожий порядок поступления на государственную службу, при этом, включают в себя два юридических свойства: назначение на должность и поступление на обучение. Именно это и является качественной характеристикой исследуемого основания возникновения правоотношений между гражданином и образовательной организацией МВД России.

Винтер А.Б.,
студентка 1 курса
магистратуры Института публичного права и управления
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

О проекте федерального закона «Об административных процедурах»: основные проблемы и способы их решения

Неоднократно различными учеными обосновывалась необходимость внедрения в российскую правовую действительность Федерального закона «Об административных процедурах» (Далее – ФЗ, Закон, Федеральный закон). Ценность принятия такого нормативного правового акта доказывали Хазанов С.Д., Винницкий А.В., Стариков Ю.Н., Попов Л.Л., Зубарев С.М. и многие другие ученые в области административного права⁵⁶⁵. Без «процессуализации» государственного управления, деятельности органов государственной власти, без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное государственное управление, успешно вести борьбу с коррупцией⁵⁶⁶.

Преимуществ регулирования административных процедур названным ФЗ нескончаемое количество. Это и четкое определение прав и обязанностей участников некоторых административных правоотношений; это и избавление от сверхформализма посредством введения терминов формальных и процедурных ошибок, от огромного количества нормативно-правовых актов и затрат на их разработку; закрепление фундаментальных принципов и, наконец, само определение того, что же такое административная процедура.

Однако несмотря на внушительное количество положительных аспектов, закона о процедурах в Российской Федерации до сих пор не существует. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2001 году вносился соответствующий законопроект⁵⁶⁷, но и он принят не был.

На наш взгляд, в российской доктрине права до сих пор нет четкого понимания сущности административной процедуры, не выработаны ее основные принципы. В предлагаемом законопроекте, например, действие ФЗ сводилось к закрытому узкому перечню административных правоотношений, не давалось понятия административному акту и не обозначались основополагающие начала, принципы. Также в российской науке административного права отсутствует понимание процесса внедрения закона о процедурах, его соотношения с административными регламентами, практики и теории обходят данный вопрос стороной. Всё это и является одной

большой ключевой проблемой, которую автор будет анализировать в настоящей работе, а по результатам предложит способ решения, ответив на следующие вопросы: какие фундаментальные положения должны быть закреплены в Законе? Каково соотношение административных регламентов и ФЗ «Об административных процедурах»? Каковы этапы его внедрения в систему государственного управления?

Актуальность данной работы заключается в острой необходимости должного регулирования определенных управленческих отношений. Невластная сторона, вступающая в отношения с административным органом, зачастую не только не знает, какими правами и обязанностями обладает, но и в каких нормативных правовых актах (Далее – НПА) они закреплены. Колоссальный массив нормативных документов преимущественно регулирует частное, игнорируя общее. В административных регламентах содержится четкая последовательная инструкция поведения, отсутствие же каких-то закрепленных прав зачастую воспринимается как их отсутствие. Это связано с нехваткой базовых принципов, терминов, прав и обязанностей участников административных правоотношений. Высокий уровень бюрократии, коррупция, закрытость деятельности административных органов от физических и юридических лиц – всё это последствия отсутствия регламентирования (или сверх регламентирования) некоторых административных отношений. До тех пор, пока в российской доктрине не будет четкого понимания содержания Закона, процесса его внедрения, соотношения с иными нормативно-правовыми, говорить о его принятии будет бессмысленно, ведь любая реформа нужна для качественного изменения общественных отношений к лучшему, а не для формального соответствия европейским тенденциям и стандартам.

Какие же основополагающие положения должны содержаться в Федеральном законе «Об административных процедурах»? Над этим вопросом рассуждали различные теоретики: Старилов Ю.Н.⁵⁶⁸, Похмелкин В.В. и другие. Однако четкое и определенное представление на содержание Закона отсутствовало. Обосновывалась острая необходимость его принятия, выражающаяся в отсутствии законодательного регулирования процедур, их понимания, огромного количества административных регламентов, сложности их систематизации и т.п. Применительно к процедурам по оказанию публичных услуг, высказывался Хазанов С.Д. По его мнению, отсутствие базисных положений, терминов, прав и обязанностей участников административной процедуры может отрицательно сказаться на правах граждан. Нельзя и вести речи о гарантированно качественном, оперативном получении услуги заявителями, которые являются ключе-

выми субъектами в сфере получения публичных услуг⁵⁶⁹. Как мы видим, важность принятия процедурного закона доказывалась как общими потребностями (отсутствие терминологии, основ организации процедур), так и отраслевыми (сфера оказания публичных услуг, контрольно-надзорные отношения).

Считаем необходимым в таких условиях правовой неопределенности обратиться к опыту зарубежных стран с целью анализа практики и заимствования некоторых положений, которые, на наш взгляд, будут наиболее полно удовлетворять общественные и государственные интересы.

Например, в ФРГ Закон «Об административных процедурах» действует с 1976 г. Он не унифицирует процедуры или не учитывает их особенностей. НПА устанавливает общие принципы и виды процедур, права и обязанности участников.

Автором настоящей научной работы было направлено обращение Федеральное министерство внутренних дел строительства и родины, компетентное за реформирование административного законодательства и его разработку, - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, с просьбой рассказать, на что направлен ФЗ «Об административных процедурах» и почему в нем закреплены именно эти, а не другие положения. Министерство направило следующий ответ. «Закон об административных процедурах регулирует все, что делает администрация и как она может это делать. Он содержит общие процедурные принципы, которые применяются ко всем органам власти.

Краткое изложение процессуальных принципов в законе служит юридической унификации и стандартной экономии. Это позволяет избежать того, что тоже самое регулируется снова и снова в различных технических законах, что может привести к двусмысленности из-за непреднамеренных отклонений. Кроме того, централизованная процедура подчеркивает важность верховенства закона государственными органами и предприятиями.

Процедурные принципы регулируются в §§ 9–30 Закона. В принципе, каждый орган имеет широкие полномочия в рамках процедуры. В интересах заинтересованных сторон процедура является эффективной, быстрой и в целом неформальной (§§ 10, 71а Закона). Финансовые и людские ресурсы должны использоваться максимально экономно и эффективно. Участники процесса должны быстро получить правовую определенность и ясность. Многие административные процедуры уже обрабатываются в электронном виде. Процедура должна быть честной.

Эти принципы гарантируют справедливый процесс: консультативное и информационное обязательство органа (§ 25 ФЗ), обязан-

ность заслушивать стороны, участвующие в обременительных решениях (§ 28 ФЗ), право на подачу документов участвующими сторонами (§ 29 ФЗ), право быть представленным доверенным лицом (§§ 14 ФЗ), исключение лиц из разбирательства, предвзятых в участии (§§ 20, 21 ФЗ), защита их секретов и данных сторон (§ 30 ФЗ), основная обязанность обосновывать административные акты (§ 39 ФЗ)»⁵⁷⁰.

Очевидно, немецкое законодательство направлено на эффективность, оперативность и честность процедуры. Законом учитывается положение невластной стороны, предоставляются дополнительные гарантии. Также в Германии должностное лицо не имеет права прекратить процедуру при наличии лишь допущенной формальной ошибки, не влияющей на ее содержание и не препятствующей ее продолжению (описки, опечатки), что освобождает процедурную деятельность от сверхформализма и бюрократии.

Акт «Об административных процедурах» Финляндии в продолжение немецкой идеи содержит следующие положения. Административный орган, должностное лицо, если ошибка является значительной, должен уведомить об этом участника процедуры и попросить исправить недочет, притом не отказывая в принятии обращения⁵⁷¹. Финское законодательство содействует быстрой, но, тем не менее, качественной процедурной деятельности.

В Азербайджане, например, существует Закон «О административном производстве», который уделяет особое внимание понятийному аппарату. В нем оперируют такие термины, как взаимное доверие, благоприятный (неблагоприятный) административный акт, промежуточный административный акт и т.д. В целом, закон очень схож с немецким.

Процедурное законодательство ряда государств (Эстония, Грузия, Латвия) базируется на схожих по содержанию принципах: законности, открытости и гласности публичной деятельности, оперативности, эффективности и т.п.⁵⁷²

Проанализировав законодательство отдельных иностранных государств, нами предлагаются следующие принципиально важные положения для российского Закона.

В первую очередь, необходимо определить сферу действия ФЗ «Об административных процедурах». По нашему мнению, Федеральный закон должен регулировать отношения по осуществлению административных процедур административными органами, должностными лицами по принятию административных актов, заключению административных договоров, устанавливать принципы и общие правила административных процедур, права и обязанности участников соответствующих административных отношений, адми-

нistrативных актов, порядок обжалования административных актов, а также бездействия административных органов, должностных лиц, административные расходы, ответственность административных органов, должностных лиц за нарушение требований настоящего Федерального закона и иных нормативно-правовых актов. Действие ФЗ не должно распространяться на отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях; отношения по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов⁵⁷³.

Следует дать определение базовым понятиям «административная процедура», «административный акт», «административный орган». В отечественной правовой действительности настоящие термины имеют широкое распространение, однако законодательно их значение нигде не закреплено, что само по себе создает немало проблем в практике. Сложно говорить о качественно высоком уровне процедуры, если определение таковой отсутствует в принципе.

Представляется возможным сформулировать понятия следующим образом:

административная процедура - деятельность административных органов, должностных лиц, направленная на проверку наличия условий, принятию, исполнению, изменению либо отмене административных актов или административных договоров на основании заявления физических либо юридических лиц или по собственной инициативе (в случае с административным договором и по инициативе иного органа, должностного лица), а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, заявлений и иных обращений, осуществляемая в соответствии с настоящим Федеральным законом);

административный акт - правовой акт, принимаемый административным органом, должностным лицом по итогам административной процедуры в соответствии с настоящим Федеральным законом по конкретному случаю, порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц;

административный орган - орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, а также организации, наделенные в соответствии с законодательством полномочиями по осуществлению административных процедур.

Кроме того, нами предлагается ввести конструкции формальных (описки, опечатки и иные погрешности, не влияющие на содержание административной процедуры, не искажающие ее сути и не препятствующие ее продолжению) и процедурных (грубые нарушения, допущенные в ходе административной процедуры, препятствующие ее дальнейшему продолжению) ошибок, дискреционных полномочий (предоставленная законодательством административным органам,

должностным лицам возможность принимать или не принимать административный акт, либо выбирать определенный вариант решения, его вид и содержание в соответствии с законом), которые могут осуществляться только в интересах невластной стороны и для реализации предоставленных им прав. На наш взгляд, это способствует уменьшению уровня бюрократии, волокиты, сверхформализма и коррупции, что, соответственно повысит качество и оперативность процедурной деятельности. Должностному лицу должно запрещаться обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, если административное дело может быть рассмотрено без их соблюдения. Также в рамках усмотрения у властных субъектов будет возможность реализовывать свои полномочия во благо интересов адресата административного акта в случае, когда отсутствует детализированная инструкция.

Помимо стандартных принципов (законности, оперативности, соразмерности применения ограничительных мер, открытости и гласности деятельности публичной администрации) считаем необходимым закрепить принцип добросовестности. Административный орган, должностное лицо должны действовать добросовестно, не злоупотреблять полномочиями и не поступать в обход закону. Иное поведение может быть обжаловано, а административный орган, должностное лицо несут за это установленную законом ответственность. В настоящее время в административном законодательстве термин «злоупотребление правом» употребляется лишь в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ: «Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом»⁵⁷⁴. Исходя из анализа как названного закона, так и иных нормативных актов, следует, что злоупотреблять правом может исключительно невластный субъект, доказать аналогичное поведение со стороны должностного лица не просто невозможно, но и бессмысленно, т.к. таковое формально не несет никаких юридических последствий.

Названные аспекты являются, на наш взгляд, фундаментальными и базовыми, на них основывается весь процедурный закон. Переходим к вопросу соотношения административных регламентов и зако-

на о процедурах. Регламент - нормативный акт, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами⁵⁷⁵. Названный НПА предназначен для детализации деятельности административных органов и должностных лиц. Отсюда, на наш взгляд, необходимость регламентного регулирования сводится к нулю при принятии закона о процедурах. Приведем несколько основных доказательств, подтверждающих неэффективность такового.

В Постановлении Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 "О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг"⁵⁷⁶ закреплены требования к разработке административных регламентов, например, сроки, стандарт предоставления, номера телефонов структурных подразделений органа и т.п., перечень объемный, плюс ко всему, необходимо проведение экспертизы проекта регламента. Также не стоит забывать о самом процессе разработки НПА федеральных органов исполнительной власти, который детально урегулирован Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"⁵⁷⁷.

Создание и принятие административного регламента – трудоёмкий процесс, требующий значительных ресурсов. Речь идет и о затратах на деятельность лиц, разрабатывающих регламенты, и о времени, которое необходимо на создание нормативного правового акта и его проверку, систематизацию и хранение документов и т.д.⁵⁷⁸ Также необходимо обеспечить отсутствие противоречий между регламентами друг другу и иными нормативными правовыми актами, что зачастую не удается. Более того, иногда регламенты копируют ФЗ, что, вообще, лишает смысла таких нормативных правовых актов или же, наоборот, излишне детализируют процедурную деятельность, что приводит к бюрократии, сверхформализму и коррупции. При наличии Федерального закона «Об административных процедурах» регламентное регулирование теряет смысл, становится нецелесообразным. Регламенты изжили себя как правовой инструмент, и это необходимо признать посредством принятия Федерального закона «Об административных процедурах».

Однако, следует понимать, что просто отменить все административные регламенты крайне неразумно и достаточно опрометчиво. Должностные лица привыкли работать по отлаженной за несколько лет схеме, а отсутствие понимаемая и четкой инструкции приведет к снижению качества любых административных процедур, что, в свою очередь, нарушит права и интересы физических и юридических лиц. Стоит также отметить, что в предмет рассмотрения настоящей работы входят только те регламенты, которые регулируют идентичные с предлагаемым Законом отношения, а именно: регламенты предоставления услуг, осуществления контрольно-надзорной деятельности и т.д.

Автором предлагается следующий способ отказа от регламентного регулирования. В первую очередь, на законодательном уровне должен быть установлен запрет на разработку новых регламентов, чтобы предотвратить их потенциально возможное количественное увеличение. Таким образом, утратившие силу нормативно-правовые акты и регламенты, которые были бы разработаны при возникновении, например, нового вида государственной услуги, сократят общий массив нормативных документов.

Во-вторых, согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации⁵⁷⁹» Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение федеральных законов, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Из этого следует, что Правительство вправе принимать меры, направленные на реализацию закона, ведь, как известно, недостаточно только принять закон, нужно его исполнять⁵⁸⁰.

В связи с этим, нами видится рациональным и разумным издание Правительством РФ нормативного акта, который бы во исполнение Закона определял этапы отмены административных регламентов, порядок предпочтительных действий должностных лиц в возможных затруднительных ситуациях, обозначив общие направления и принципы, опираясь также на опыт иных стран, о чем будет подробнее сказано в настоящей работе.

По мнению автора, в таком документе необходимо обозначить ряд базовых аспектов. В случае отсутствия регламента и непонимания, как поступить должностному лицу, необходимо руководствоваться схожими процедурными отношениями и основополагающими положениями ФЗ «Об административных процедурах». Ученый-

административист Ян Цико в своей научной работе представил логичное объяснение тому, почему впоследствии системное применение процедурного закона положительно скажется на уровне развития административных отношений: «Кодификация в едином законодательстве об административных процедурах ведет к более высокой степени обзорности, правовой ясности и правовой безопасности. Единое процедурное право облегчает применение права для государственных органов и судов. Использование единой терминологии предотвращает различную интерпретацию в зависимости от области применения. Применение закона со стороны властей будет таким образом унифицировано. Поскольку государственный служащий может сосредоточиться на одном процедурном законе, то вероятность принятия правильного решения увеличивается⁵⁸¹».

Какие же административные регламенты можно отменить на первом этапе? К.В. Давыдов в своей монографии выделял первоначальные и производные от первоначальных административных регламентов по роли в механизме правового регулирования⁵⁸². Исходя из практического значения такого деления, на наш взгляд, целесообразно будет отменить производные регламенты. По своей сути они копируют не только положения первоначальных подзаконных актов, но и соответствующий федеральный закон. Должностному лицу в затруднительной ситуации будет достаточно применить аналогию закона или права, основываясь, прежде всего, на положениях процедурного закона, чтобы успешно разрешить ее.

Следующим шагом будет отмена административных регламентов с обширной судебной практикой. Несмотря на то, что Российская Федерация не является государством с прецедентной правовой системой, судебные акты имеют важное значение при разрешении определенных категорий дел и оказывают влияние на рассмотрение аналогичных споров. Прежде всего, в данном случае, речь идет о регламентах, регулирующих контрольно-надзорную деятельность⁵⁸³. Анализируемая нами практика дает достаточно оснований утверждать, что при возникновении нетипичных ситуаций должностному лицу можно обратиться не только к Закону, актам Правительства, но и к судебному прецеденту. Суды также аргументируют свои решения ссылками на законодательство, на которые может опереться и должностное лицо, действуя в рамках усмотрения. Разумеется, сам судебный акт без связи с законами и иными нормативными актами не считается достаточным аргументом при принятии того или иного решения, совершения того или иного действия, однако вкпе с законом, на наш взгляд, такой способ приемлем, допустим и не противоречит правовой системе РФ, ведь судебная практика является

вспомогательным инструментом, а суд, в данном контексте, - субъектом толкования права.

Постепенная и последовательная отмена административных регламентов сформирует практику применения Закона, его понимание и выработает соответствующие навыки у должностных лиц. Таким образом, можно будет отменить оставшиеся регламенты без опасения возникновения правовых коллизий.

Обозначив и проанализировав все поставленные проблемы, предложив способы их разрешения, необходимо обозначить общий вывод. Административное законодательство, действительно, требует реформирования, современные инструменты регулирования процедурных отношений показывают свою неэффективность, не удовлетворяют потребности современного правового общества, не соответствуют европейским стандартам. Регламентное регулирование давно изжило себя, оно создает проблемы как правового, так и неправового характера. Необходимость принятия ФЗ «Об административных процедурах» доказана не только российскими теоретиками, но и практикой других государств. Однако без четкого понимания его содержания и этапам введения Закон так и не станет частью законодательства Российской Федерации.

Практика правового регулирования электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа

Информация в современном обществе является важным ресурсом для всех субъектов правоотношений⁵⁸⁴. При этом глобальное информационное общество предъявляет особые требования к обмену информацией. Прежде всего, эти требования связаны с увеличением скорости такого обмена. С целью ускорения обмена информацией при осуществлении административных процедур органы государственной власти субъектов Российской Федерации уже более десяти лет активно используют новейшие компьютерные технологии. Такие технологии позволили внедрить в деятельность электронный документооборот.

Как отмечает Е.А. Шелепина: «Электронный документооборот – это обмен электронными документами с использованием электронных средств связи. Иначе электронный документооборот можно определить как совершение юридически значимых действий путем обмена электронными документами с использованием электронных средств связи»⁵⁸⁵. Е.А. Шелепина особо отметила необходимость отличать документ от совокупности информации и ее носителя, подчеркнув, что только документ может подтверждать юридически значимые обстоятельства⁵⁸⁶. При этом действующие правовые акты по-прежнему в большинстве случаев не различают документ и информацию, зафиксированную на носителе⁵⁸⁷.

Так, в соответствии с постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 декабря 2012 года № 177: «электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»⁵⁸⁸.

В отдельных случаях органы государственной власти делают оговорки о работе с юридически значимыми документами, в том числе об особенностях подтверждения юридической значимости информации (сведений) в системе электронного документооборота. Так, в соответствии с распоряжением Правительства Тюменской области

от 13 мая 2013 г. № 715-рп для подтверждения юридической значимости документ заверяется электронной подписью уполномоченного должностного лица⁵⁸⁹.

Некоторыми органами государственной власти созданы системы электронного документооборота для работы исключительно с юридически значимыми документами. Например, требования к защищенному юридически значимому электронному документообороту в Единой информационно-аналитической системе здравоохранения определены Регламентом, утвержденным Приказом Министерства здравоохранения Челябинской области от 01.04.2009 г. № 338⁵⁹⁰. Также электронный документооборот юридически значимых документов осуществляется Государственным комитетом по делам архивов Челябинской области при взаимодействии с учреждениями Пенсионного фонда Российской Федерации по Челябинской области, Государственным комитетом по делам ЗАГС Челябинской области⁵⁹¹.

Таким образом, наблюдается отсутствие единого подхода к определению сущности электронного документооборота – как обмена информацией (в широком смысле) или как обмена исключительно юридически значимыми документами и их проектами (в узком смысле). На отсутствие единства норм и правил, обеспечивающих регулирование электронного документооборота также указывает А.М. Лобанова, указывая, что данное обстоятельство тормозит переход от бумажного документооборота к электронному или смешанному⁵⁹².

Более того, такое отсутствие единства подходов может стать препятствием для эффективного взаимодействия органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации.

В настоящее время федеральное законодательство расширяет возможности для электронного взаимодействия между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации. Например, Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 307-ФЗ предусмотрено право субъектов Российской Федерации предоставлять субсидии бюджетам других субъектов Российской Федерации⁵⁹³. При этом цели и условия предоставления таких субсидий должны устанавливаться соглашениями между высшими исполнительными органами государственной власти. Для заключения таких соглашений на этапе их подготовки целесообразно использовать электронный документооборот. Однако разные подходы к электронному документообороту не позволят ускорить процедуру подготовки документов, а наоборот, замедлят ее.

Электронное взаимодействие существует не только между различными субъектами Российской Федерации. Так, М.В. Климович выделяет следующие виды⁵⁹⁴:

- 1) направление документов в базы их накопления;
- 2) направление документов заявителям и пользователям, не относящимся к органам государственной власти;
- 3) направление документов внутри органа между сотрудниками;
- 4) направление документа в рамках системы подчиненных органов.

В целом такой теоретический подход находит отражение в действующих правовых актах. В частности, в соответствии с пунктом 2.3 Положения об информационной системе «Система электронного документооборота и делопроизводства» (далее – ИС «СЭД»), утвержденного распоряжением Правительства Тюменской области от 23 апреля 2012 года № 636-рп, выделяются функции автоматизации процессов при⁵⁹⁵:

- 1) взаимодействию участников ИС «СЭД» как между собой, так и внутри участников;
- 2) исполнении поручений;
- 3) исполнении межведомственных процессов.

В отличие от классификации, предложенной М.В. Климович, данная классификация не содержит положений о взаимодействии с целью направления документов в базы накопления. Вместе с тем, во всех видах взаимодействия (и в предложенных М.В. Климович, и в закрепленных распоряжением Правительства Тюменской области от 23 апреля 2012 года № 636-рп) минимальна вероятность возникновения проблем, вызванных различными подходами к сущности документа, поскольку круг участников соответствующих правоотношений, как правило, находится на территории одного субъекта Российской Федерации и руководствуется нормами, установленными органами государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

В целом теоретические представления о предмете электронного документооборота и положения, закрепленные правовыми актами, сводятся к трем типам работы:

- 1) работа с информацией, зафиксированной на электронном носителе;
- 2) работа с информацией, зафиксированной на электронном носителе, в том числе с юридически значимыми документами;
- 3) работа с юридически значимыми документами.

При достижении консенсуса в представлениях о сущности электронного документооборота ожидания пользователей систем такого взаимодействия будут совпадать с возможностями разрабатываемых систем, а значит, увеличат эффективность их работы.

В свою очередь, очевидно, что эффективность использования электронного документооборота непосредственно влияет на опера-

тивность осуществления государственных функций и продуктивность предоставления государственных услуг. Среди результатов использования таких технологий указывается также прозрачность информационного взаимодействия и безопасность в информационной сфере⁵⁹⁶.

Также электронный документооборот может обеспечить полноту контроля результативности деятельности органов государственной власти⁵⁹⁷, а также увеличить экономическую эффективность управленческой деятельности (за счет сокращения расхода бумаги).

Консенсус в представлениях о сущности электронного документооборота влияет на особенности построения последнего. Очевидно, что интерфейс для работы с обычной информацией (например, со статистическими данными) должен отличаться от работы с юридически значимыми документами (например, с проектами правовых актов), поскольку последние требуют специального перечня реквизитов и особого порядка создания.

При этом возможность внедрения различных интерфейсов влечет увеличение количества предлагаемых программных продуктов и их стоимость, поскольку производители стремятся создавать дорогой интерфейс, который приносит им больший доход⁵⁹⁸. Соответственно, издержки на приобретение и содержание систем электронного документооборота, технологий увеличиваются пропорционально количеству видов работы с информацией и документами.

Количество предлагаемых производителями технологийкратно увеличивается также по той причине, что органы государственной власти различных субъектов Российской Федерации и даже различные органы государственной власти одного субъекта Российской Федерации определяют самые разные требования к системе и осуществляемым в ней действиям.

Например, распоряжением Правительства Челябинской области от 03.05.2012 г. № 80-рп определены различные роли (от руководителя подразделения до администратора системы), а также дифференцированы их функции по работе с системой⁵⁹⁹. Распоряжением Правительства Тюменской области от 23 апреля 2012 года № 636-рп определены 5 различных подсистем и модулей подсистем системы электронного документооборота⁶⁰⁰. Указом Губернатора Свердловской области от 12.09.2018 № 434-УГ определены 12 различных процессов документационного обеспечения управления в системе электронного документооборота⁶⁰¹. В соответствии с постановлением Правительства Ханты-Мансийского АО - Югры от 27 апреля 2018 г. N 136-п рабочие места сотрудников при работе с системой электронного документооборота подразделяются на места с установленным на персональных компьютерах программным обеспечением,

рабочие места для работы через веб-интерфейс и места для работы в системе в мобильных приложениях⁶⁰².

Указанные примеры подтверждают различие подходов к содержанию системы электронного документооборота и терминологическим единицам, обеспечивающим ее описание.

Таким образом, электронный документооборот, регулируемый правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеет схожие цели в различных регионах, но разную структуру и функционал. При этом очевидно, что совершенствованию взаимоотношений между органами государственной власти разных субъектов Российской Федерации может способствовать разработка единого методологического обеспечения функционирования систем электронного документооборота, определяющего структуру, связи между структурными элементами, функции такой системы. Такое обеспечение может носить модельный характер и учитываться различными субъектами Российской Федерации с учетом их особенностей. Это позволит ускорить информационное и правовое взаимодействие, а также снизить издержки на приобретение программного обеспечения, которое будет разрабатываться по схожим моделям.

Некоторые вопросы создания общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка

В настоящее время в Российской Федерации существует ряд общественных объединений, активно взаимодействующих с органами исполнительной власти в части реализации их функций в сфере государственного управления. Однако порядок создания этих общественных объединений порождает ряд правовых коллизий, что несколько омрачает достигнутые ими результаты в сфере охраны общественного порядка.

Основным законом, регламентирующим особенности создания общественных объединений правоохранительной направленности и добровольных народных дружин является Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка"(далее - Закон об участии граждан в охране общественного порядка). Вместе с тем, поскольку и общественные объединения правоохранительной направленности, и добровольные народные дружины являются общественными объединениями- на них распространяются нормы Федерального закона "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ. В результате возникла коллизия права⁶⁰³, когда Закон об участии граждан в охране общественного порядка противоречит нормам Закона об общественных объединениях. Закон об общественных объединениях устанавливает, что общественное объединение - добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей. Реализация права происходит путем как непосредственного объединения физических лиц в группы, так и через общественные объединения. Статья 17 Федерального закона "Об общественных объединениях" устанавливает запрет на вмешательство органов государственной власти в деятельность общественных объединений, равно как и обратный запрет на вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и должностных лиц, кроме предусмотренных законом случаев. Между тем статья 11 Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка устанавливает, что осуществление деятельности общественного объединения правоохранитель-

ной направленности возможно только после включения его в реестр общественных объединений правоохранительной направленности. Фактически речь идет о получении специального разрешения⁶⁰⁴, без которого функционирование общественного объединения правоохранительной направленности будет невозможным ввиду того, что возложенные на него функции реализовать оно не сможет.

Еще одна проблема заключается в процедуре назначения руководителя общественного объединения правоохранительной направленности. Нормы Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка не содержат ответа на этот вопрос. Не существует и регламентации на уровне Министерства внутренних дел, а потому возникают такие акты, как приказ ГУ МВД России по Ставропольскому краю от 26.09.2014 № 874 «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и регистрации общественных объединений правоохранительной направленности»⁶⁰⁵. Указанным приказом устанавливается, что руководитель общественного объединения правоохранительной направленности назначается при принятии решения о создании общественного объединения правоохранительной направленности. Однако такой подход несколько расходится с практикой правового регулирования, осуществляемого в отношении ДНД. Так, существует отдельный приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 597 "Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин"⁶⁰⁶, обязывающий руководителей территориальных органов МВД России обеспечить согласование кандидатур командиров народных дружин. Такая дифференциация вызывает вопрос - почему при общей схожести поставленных перед этими объединениями задач процедура назначения командира народной дружины регламентирована отдельным приказом, а в отношении руководителя общественного объединения правоохранительной направленности существуют лишь примерные методические рекомендации? По всей видимости, такая ситуация была обусловлена желанием законодателя, с одной стороны, создать относительно профессиональные структуры - ДНД, с другой стороны, - позволить гражданам самостоятельно объединяться в рамках общественных объединений правоохранительной направленности для охраны общественного порядка в пределах своей территории, для чего порядок их создания был упрощен. Однако отсутствие проработанных на уровне закона нормативных процедур приводит к необходимости принятия отдельных актов на уровне МВД России, призванных устранить возникающие пробелы в законодательстве, что является не вполне

приемлемым как с точки зрения законотворческой деятельности, так и с точки зрения удобства правоприменения.

Решением проблемы могло бы стать изменение организационно - правовой формы общественных объединений правоохранительной направленности и добровольных дружин. Ее следует изменить с общественного объединения на государственно-общественное объединение⁶⁰⁷. Такая организационно-правовая форма предусмотрена статьей 51 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", которая озаглавлена «Об общественных объединениях, созданных с участием государства». Вместе с тем формулировка статьи не содержит какой-либо конкретики о правовой природе и статусе таких объединений, закрепляя лишь положения о том, что до принятия отдельных федеральных законов деятельность государственно-общественных и общественно-государственных объединений осуществляется на основании нормативно-правовых актов органов государственной власти. По всей видимости, такое изложение статьи было вызвано намерением законодателя урегулировать вопрос участия государства в создании общественных объединений более детально, однако этого не произошло, и своего дальнейшего развития данный институт до настоящего времени не получил.

Ключевая проблема заключается в том, что уже на этапе создания общественного объединения правоохранительной направленности и добровольной народной дружины имеет место несоблюдение положений Федерального закона об общественных объединениях, касающихся недопустимости вмешательства органов государственной власти в деятельность общественного объединения, что рассматривалось нами ранее. Наличие потребности такого рода вмешательства обусловлено необходимостью обеспечить возможность контроля за всеми субъектами, участвующими в охране общественного порядка. И если в случае государственных органов такие механизмы существуют благодаря наличию вертикальной системы управления, то в отношении общественных объединений правоохранительной направленности и добровольных народных дружин такая вертикаль невозможна в силу того, что они не относятся к системе органов исполнительной власти. Поэтому нам представляется целесообразным изменить организационно-правовую форму общественных объединений правоохранительной направленности и добровольных народных дружин, преобразовав их в государственно-общественные объединения.

Что же представляют собой государственно-общественные объединения? М.А. Пиманова указывает, что такие объединения являются одной из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства, представляют собой самостоятельный вид организаций, действующих в посреднической государственно-общественной сфере жизнедеятельности. Государственно-общественные объединения могут реализовывать отдельные задачи органов государственной власти, касающиеся в том числе прав, свобод и законных интересов граждан⁶⁰⁸.

Государственно-общественные объединения можно представить как форму реализации права граждан на участие в управлении делами государства - в силу статьи 32 Конституции РФ⁶⁰⁹. Автор делит государственно-общественные объединения на две категории: собственно государственно-общественные объединения, для которых не предусмотрено постоянного членства (как для общественных объединений правоохранительной направленности), и государственно-общественные органы, которые обладают постоянным членством. При этом уполномоченный государственный орган должен сформировать перечень таких членов для дальнейшего взаимодействия. По нашему мнению, именовать объединения подобного рода государственно-общественными органами не вполне корректно, поскольку орган исполнительной власти является составной системой органов государственной власти, созданный самим государством для реализации положений законодательства, осуществления функций государственного управления, наделенный властными полномочиями и штатом государственных служащих⁶¹⁰. В случае государственно-общественных объединений не имеется участия в системе исполнительной власти, они оказывают ей содействие, но не входят в структуру, несмотря на наличие определенного делегирования властных полномочий и функций, они не имеют четко сформированного штата с разделением обязанностей, поскольку законодательно закреплено лишь обязательное наличие директора (командира, руководителя).

Так же отметим, что в теории существует мнение, согласно которому государственно-общественные объединения в том виде, в котором их рассматривает М.А. Пиманова, не следует рассматривать вообще как общественные объединения, поскольку в силу статьи 30 Конституции РФ государство не может участвовать в создании общественных объединений⁶¹¹.

В отношении общественных объединений правоохранительной направленности и добровольных народных дружин нам видится необходимым построение следующего механизма создания и

взаимодействия с полицией, которая, как и прежде, будет являться органом, наиболее тесно контактирующим с народными дружинами. Более того, именно в рамках отдельного приказа МВД России о народных дружинах будет закреплена возможность создания государственно-общественных объединений такого рода. Это обусловлено спецификой формулировки статьи 51 Федерального закона об общественных объединениях, где указано, что государственно-общественные объединения до принятия отдельного федерального закона создаются на основании актов органа государственной власти. Таким образом, потребуется переработать положения Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка в части организационно-правовой формы задействованных в нем общественных объединений. Создание народной дружины, как и ранее, будет осуществляться по инициативе граждан, которые уведомляют о желании создать общественное объединение правоохранительной направленности или добровольную народную дружину органы местного самоуправления того муниципального образования, где планируется создать такое общественное объединение, а в городах федерального значения - уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, а также территориальный орган полиции. Последний должен будет осуществить запись о включении общественного объединения в реестр общественных объединений правоохранительной направленности и ДНД. В настоящее время ведение реестра общественных объединений правоохранительной направленности и ДНД осуществляется в рамках приказа МВД России от 21.07.2014 N 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»⁶¹², который должен быть переработан под новые реалии.

Представляется, что в дальнейшем общественные объединения правоохранительной направленности и добровольные народные дружины приобретут единую форму общественного объединения, участвующего в охране общественного порядке, ликвидировав тем самым существующую между ними дифференциацию, которая является крайне незначительной, как с теоретической, так и с организационно-правовой точки зрения. Это позволит упростить взаимодействие органов государственной власти с такими общественными объединениями, повысив качество их участия в охране общественного порядка.

Мирзохофизиён М.М.,
*адъюнкт кафедры управления деятельностью
подразделений охраны общественного
порядка центра командно-штабных учений
Академии управления МВД Российской Федерации,
подполковник милиции*

Дистанционное участие граждан как современный метод взаимодействия по обеспечению общественного порядка в Республике Таджикистан

В век информационных технологий каждый человек проявляет себя чрезвычайно многообразно, стараясь продемонстрировать обществу свою индивидуальность. Сегодня каждый гражданин является участником разнообразных общественных отношений и выступает в различных социальных ролях, при этом активно использует возможности технических средств в целях фиксации как определенных аспектов своей жизни, так и деятельность других лиц.

Проявляя инициативу посредством фиксирования административных правонарушений на мобильное устройство, видеорегистратор, камеру видеонаблюдения, граждане все чаще выкладывают результаты такой фиксации в социальные сети, отправляют их по адресу электронной почты МВД республики или сообщают о случившемся по телефону доверия, на который также поступают звонки о правонарушениях или других противоправных действиях физических и юридических лиц.

Необходимо отметить что за последние годы это стало одним из основных методов взаимодействия граждан с правоохранительными органами республики, в частности, – с милицией, которая своевременно реагирует на все поступающие обращения граждан.

Вместе с тем вносят существенный вклад в обеспечение общественного порядка добровольные народные дружины, что еще раз подтверждает положение о том, что участие населения – объективно действующий фактор, учет которого необходим в организации работы органов внутренних дел⁶¹³.

Бесспорно, по ряду объективных причин, включая отсутствие исторических традиций и соответствующего нормативно-правового регулирования, индивидуальное участие граждан в обеспечение общественного порядка менее распространено, чем коллективное, однако не менее действенно, что при надлежащем подходе может обеспечить положительные результаты. Об этом свидетельствует зарубежный опыт.

На увиденной автором социальной рекламе в метрополитене Нью-Йорка (США) изображен полицейский и девочка, в руках которой мобильный телефон. Реклама гласит о том, что каждый гражданин, проявляя

бдительность, выступает помощником полиции, а главным оружием гражданина выступают инициатива, вместе со средствами мобильной связи и техническими средствами фото и видео-фиксации. Указанная помощь оказывается правоохранительным органам в повседневной жизни и в неформальной, подчас, пассивной форме. Возможно, что информация или иное содействие от бдительного гражданина вовсе никогда не потребуется. Но с куда большей вероятностью может иметь место противоположное. Согласно авторской классификации можно выделить пассивное, неформальное и индивидуальное участие граждан в обеспечении общественного порядка. Активный вариант такого участия будет отличаться от пассивного тем, что гражданин четко определяет для себя место в системе обеспечения общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и готов проявлять активную жизненную позицию, в том числе и на повседневной основе.

На определенном уровне самоорганизации деятельность такого гражданина должна быть формализована, в том числе по следующим причинам:

- ценность взаимодействия возникает тогда, когда его субъекты несут друг перед другом определенные обязанности, следствием которых, помимо прочего, выступает перманентный характер взаимодействия;
- безотносительно мотивации гражданского субъекта взаимодействия, его постоянная деятельность во благо обеспечения общественного порядка отвлекает время и иные ресурсы, которые должны быть определенным образом компенсированы, что может быть осуществлено на основании закона или административного акта;
- упорядоченность правоотношений способствует как контролю за деятельностью добровольного помощника правоохранительных органов, так и обеспечению получения последним правовых гарантий собственной деятельности.

Так как последнее время граждан инициативно участвует на предотвращении совершение противоправное действия активно и своевременно, этот метод стало актуальным. Граждан по телефону или по средству социальной сети сообщает милицию о правонарушения в качестве снимки или видео ролики.

Существенным признаком управления является обратная связь, т. е. механизм учета соотношения цели, команды и результата действия. Это необходимо, чтобы субъект управления получал информацию о состоянии объекта, о выполнении команды, переданной по каналам прямой связи. Благодаря обратной связи в системе создается замкнутая цепь каналов информации, система приобретает органичную целостность, способность противостоять изменениям окружающей среды. Информация, поступающая по каналам обратной связи, дает возможность управ-

ляющему перенастраивать систему, вырабатывать новые и корректировать старые команды и т. д.⁶¹⁴.

В Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан уже более 7 лет активно функционируют телефон доверия. А также в последние годы, в УВД трёх областях и район республиканское подчинение было создано телефон доверия МВД, в котором граждан дистанционно взаимодействовали с правоохранительные органы, их сотрудничество намного стало тесно, и дал новый импульс для развития участия граждан в раскрытие преступлении и предотвращении правонарушении. Своевременное реагирование на обращения граждан со стороны сотрудников органы внутренних дел, этим путём приобрели доверие среди населения. Этот метод «дистанционно» -е взаимодействию стало эффективным и своевременным.

Этим методом обращения жители республики имеют широкие возможности непосредственно содействовать с сотрудниками милиции по телефон доверия, они в свой очередь принимая телефонный обращение, регистрируют в специальных книгах и ежедневно представляются руководству отдел данной территории.

Взаимодействие граждан, участвующих в охране общественного порядка, прежде всего, осуществляется с органами внутренних дел, так как в соответствии с законом «О полиции» именно на полицию возложена задача по охране общественного порядка⁶¹⁵.

Таким образом дистанционного взаимодействия с гражданами позволяет своевременно предотвратить противозаконным проступкам. Благодаря этому сотрудники органы внутренних дел в разных областях могут получать информации, решать проблему своевременно. Дистанционное взаимодействие с гражданами позволяет намного быстрее и более эффективность принимать оперативное решение.

С помощью дистанционного участия граждан в обеспечении общественного порядка, МВД может достигнут ряд существенных преимуществ:

- Более быстрое и своевременно принимать решение по предотвращение правонарушения.

- Дают повышенная эффективность для оперативного раскрытия преступления.

- Дистанционно обеспечивает повышенная безопасностью граждан.

Цель создание телефон доверия, это было тесного взаимодействия гражданского общества с правоохранительными органами, который за период 2016 года обратились 2429 граждан, из которых 176 относятся совершению преступлений и 1400 обращений административным правонарушениям.

Из 2429 поступивших сообщений, подтвердились только 681, не нашли своё подтверждение 1640. В течение прошлого года, из числа поступив-

ших информации подтвердились следующие факты; 1 убийство, 1 незаконный оборот наркотиков, 5 фактов изнасилования, 14 мошенничества, 69 краж, 83 избиения, 84 невозвращение долгов, 2 факта получения взятки, 97 мелкого хулиганства, 8 случаев ДТП и другое (по поводу административных правонарушений, лиц без вести пропавших, водителей нарушавших правил дорожного движения, самовольный захват земли, антисанитария, азартные игры) ⁶¹⁶.

В 2018 году в Республике Таджикистан количество граждан в ДНД составило 16419, которые лично раскрыли 13 преступлений, во взаимодействии с сотрудниками органов внутренних дел было раскрыто 86 преступление. За первый квартал 2019 г. в Республике Таджикистан количество граждан в ДНД составило 16053, которые лично раскрыли 4 преступления, во взаимодействии с сотрудников органов внутренних дел было раскрыто 20 преступлений⁶¹⁷.

Анализы показывают, что методы дистанционное взаимодействия актуально, современно и эффективно, поэтому обращения граждан по телефону доверия год за годом увеличивается и это отражает на укреплении доверия граждан к органам внутренних дел.

Метод дистанционного взаимодействия, нужен для успешности участия граждан в предотвращении правонарушении и раскрытия преступлении и помощью органам внутренних дел.

Эффективность дистанционное взаимодействие граждан зависить от органы внутренних дел, они должны внимательно относиться к ролям граждан, к их обращению и при необходимости ассоциировать их с рабочими процессами для обеспечения непрерывной сотрудничество.

Морозов В.А.,
адъюнкт 1-го года обучения
факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
капитан полиции

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях МВД России⁶¹⁸

Увеличение миграционных потоков, наблюдающееся в последние десятилетия в Российской Федерации, способствует формированию действенных подходов к миграционной политике государства.

По мнению О.Д. Воробьёвой, миграция населения это «любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью перемены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учёбы или трудовой деятельности независимо от того, под превалирующим воздействием каких факторов оно происходит – притягивающих или выталкивающих»⁶¹⁹.

Для иностранных граждан, или лиц без гражданства Россия становится центром притяжения. Здесь они находят работу и учебу, создают семьи.

Кроме того, с целью создания благоприятных условий для осуществления миграционной политики, происходит снятие административных запретов и ограничений на въезд в страну. Данный факт также способствует увеличению динамики роста количества прибывающих в Российскую Федерацию мигрантов. Наряду с этим, некоторые иностранные граждане и лица без гражданства используют благоприятные условия для въезда и пребывания на территории Российской Федерации в корыстных целях. Многие из них целенаправленно совершают преступления, а также административные правонарушения, в том числе в сфере миграции.

Стоит отметить, что с целью регулирования общественных отношений, возникающих, развивающихся в сферах государственного управления и общественного порядка по вопросам миграции, в Российской Федерации действует совокупность норм права.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус таких лиц, устанавливают, в том числе, некоторые гарантии их прав.

В чем же заключается эта роль исполнительной власти и местного самоуправления? В первую очередь, в пределах своей компетенции, они издают нормативные правовые акты, отражающие наполнение правового статуса. Данные акты способствуют приобретению тех или иных прав и обязанностей в определенной сфере.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации устанавливается законодательством Российской Федерации, основанным на Конституции Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации «>Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом >или международным договором Российской Федерации»⁶²⁰. Аналогичная норма содержится в ст. 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶²¹ (далее – ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ).

То есть, административно-правовой статус данных лиц, в общем плане, является тождественным административно-правовому статусу граждан России. Однако все же имеются различия. Чаще всего эти различия обусловлены нормами действующего законодательства, отражающими наступление каких-либо обстоятельств.

Проанализировав специальную литературу и действующее законодательство, можно сделать вывод, что административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства следует разделять на общий и специальный.

Общий – одинаковый для всех мигрантов. Специальный – свойственный для определенных групп мигрантов, дополнительно наделенных или ограниченных в каких-либо правах и обязанностях.

Иностранные граждане и лица без гражданства, признанные виновными в совершении административных правонарушений, в том числе в сфере миграции, могут подлежать административному выдворению за пределы Российской Федерации. В соответствии со ст. 34 ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «Иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации»⁶²².

Таким образом, иностранные граждане и лица без гражданства, при водворении в специальные учреждения МВД России наделяются специальным административно-правовым статусом, предусматривающим

цельный ряд ограничений в реализации прав и свобод, а также наделяющим данных лиц специальными правами и обязанностями.

Так, согласно ст. 39 Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306, «иностранцы граждане и лица без гражданства, содержащиеся в специальном учреждении, выполняют обязанности, пользуются правами и свободами, установленными для иностранных граждан и лиц без гражданства, с ограничениями, предусмотренными законодательством Российской Федерации»⁶²³.

Данный статус, прежде всего, обусловлен внутриорганизационными отношениями, развивающимися в процессе функционирования специальных учреждений в составе системы МВД России.

Исполнительная власть, в лице Министерства внутренних дел Российской Федерации, и непосредственно администрация специальных учреждений МВД России, в лице руководства, сотрудников (работников), в пределах своей компетенции, организуют исполнение нормативных правовых актов, имеющих прямое отношение к правовому статусу иностранных граждан и лиц без гражданства. Помимо этого указанные выше субъекты осуществляют охрану и реализацию непосредственных прав и свобод данных лиц.

В настоящее время особого внимания заслуживает проблема обеспечения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в период нахождения их в условиях административных ограничений. Эта проблематика возникает в связи с ограничением их правосубъектности. А именно объемом и характером административной правосубъектности, прежде всего, определяется их административно-правовой статус.

Проблема обусловлена тем, что до настоящего времени нормативная правовая база функционирования рассматриваемых специальных учреждений, а вместе с тем и целостность административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, в них содержащихся, не до конца сформирована и нуждается в научно обоснованном осмыслении своей наполняемости и эффективности действующих профильных нормативов.

Анализ проблем обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти, наделенных административно-властными полномочиями на объектах воздушного транспорта

Проблема обеспечения безопасности на воздушном транспорте за последние десятилетия приобрела весьма большое значение. Обусловлено это тем, что эффективная работа и функционирование авиатранспортного комплекса напрямую зависит от социально-экономического развития, кроме того на объектах воздушного транспорта сосредоточено большое количество товарно-материальных ценностей, которые требуют постоянной охраны, поскольку воздушный транспорт относится к числу повышенного источника опасности.

Для четкого и действенного результата несения службы по охране общественного порядка на объектах воздушного транспорта, сотрудники полиции должны обладать определенным набором качеств, такими как: безукоризненное знание нормативно-правовых актов, регламентирующих их деятельность и подтверждающих их профессионализм, высоким уровнем коммуникабельности, для построения взаимоотношений как с правонарушителями, так и гражданами, а также не маловажно уметь быстро и правильно ориентироваться при возникновении внештатных и экстремальных ситуаций.

Ни для кого не секрет, что на практике довольно часто встречаются неординарные случаи, при которых сотрудники, не имеющие определенного опыта в работе могут поступить не профессионально или вовсе их действия могут быть незаконными. Выполняя должностные обязанности, полицейские ведут борьбу с лицами, нарушающими общественный порядок, применяя различные меры административно-правового принуждения, в том числе физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, согласно Федеральному закону «О полиции», и иными нормативно-правовыми актами, регламентирующими деятельность полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности⁶²⁴.

Должностные обязанности сотрудников полиции, выполняющих охрану общественного порядка и общественной безопасности на объектах воздушного транспорта сопряжены с опасностью для жизни и здоровья не только самого сотрудника полиции, но и с опасностью для жизни, здоровья и собственности, окружающих его в данный момент граждан. Полицейский всегда должен находиться в состоянии

повышенного внимания и готовности к ситуациям критического характера, принимать мгновенные, логически целесообразные и с юридической точки зрения правильные решения. Довольно часто при возникновении экстремальной ситуации у сотрудников полиции, не только у которых минимальный опыт практической деятельности, но и у более опытных коллег могут возникнуть психофизиологические проблемы, связанные с применением физической силы, специальных средств и тем более огнестрельного оружия. Это связано непосредственно с психологической готовностью с их применением, однако, как показывает практика — это может зависеть и от слабой подготовки сотрудников полиции в плане теоретических знаний нормативно-правовой базы. В результате мы имеем массу случаев, при которых сотрудники полиции при охране общественного порядка обрекают себя на угрозу нападения и как следствие возникает угроза сторонним лицам, находящимся в данный момент поблизости.

Для исключения подобного рода ситуаций необходимо проводить регулярные тренировки, приближенные к экстремальным условиям и обучать сотрудников полиции, которые задействованы в охране общественного порядка на объектах транспортной инфраструктуры приемам и действиям, приближенным к экстремальным условиям несения службы. Необходимо выработать у сотрудников предчувствие угрозы и научить правильно и главное законно оценивать критическую ситуацию. Довести до автоматизма работу нервной системы при возникновении критических ситуаций, каждого сотрудника в отдельности⁶²⁵.

Для достижения поставленной цели необходимы регулярные тренировки, приближенные к критическим условиям, которые будут оказывать положительное влияние на сотрудников органов внутренних дел, поскольку все их действия будут отточены и доведены до автоматизма, другими словами состояние стресса при возникновении экстремальной ситуации для них будет обычным делом⁶²⁶. К таким тренировкам необходимо отнести действия по применению боевых приемов самозащиты, специальных средств, и как крайняя мера огнестрельного оружия. Регулярные тренировки позволят полицейским развить в своем организме определенную функциональность, которая не позволит им при возникновении экстремальной ситуации терять выдержку и самообладание и как следствие уверенно выполнять свои должностные обязанности. При обучении необходимо применять методы, отвлекающие и рассеивающие внимание, а также постоянно меняя ситуации, мы будем помогать формировать навыки по принятию правильных решений, тем самым у сотрудников будет развиваться умение контролировать собственное поведение в критических и экстремальных условиях, не допускать ошибки, и приобрести уверен-

ность в своих способностях, по применению специальных мер административно-правового принуждения, которая позволит им незамедлительно, верно квалифицировать то или иное происшествие и принять соответствующие тактические действия⁶²⁷. Сотрудники полиции должны научиться в любой ситуации проявлять спокойствие, но в тоже время быстро реагировать на неправомерные действия правонарушителей, которые очень часто специально провоцируют сотрудников, чтобы вывести их из состояния равновесия. Важную роль в обучении следует уделять умению предугадывать намерения нарушителей правопорядка путем таких психофизических факторов как: жесты, положение тела, выражение лица, речи и другие.⁶²⁸ В последнее время нередки случаи нападений на сотрудников, полиции, которые осуществляют охрану общественного порядка, как с применением всяческого оружия, так и без него. При такой обстановке важное значение следует уделять обучению полицейских способам самозащиты и обезвреживания правонарушителей при помощи специальных мер административно-правового принуждения.

Подводя итог, следует отметить, что обучение в условиях, приближенных к экстремальным должны исключить случаи неправомерного и неквалифицированного поведения сотрудников полиции по отношению к правонарушителям и повысить уровень общественной безопасности на объектах воздушного транспорта. Следует отметить, что такая возможность не придет сама собой, она является результатом упорной подготовки, максимально приближенной к реальности, и основная цель такой подготовки недопущение и пресечение противоправных проявлений на объектах воздушного транспорта.

К вопросу о целесообразности воспитания участников дорожного движения

В обстановке, характеризующейся высокой интенсивностью дорожного движения, в которое вовлечены огромные массы людей и транспортных средств, деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения является многоплановой и разнообразной. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения возникла задолго до настоящего времени. Повсеместное внедрение автомобиля неуклонно увеличивает угрозу возрастания человеческих и материальных потерь, связанных с аварийностью и дорожно-транспортным травматизмом.

Каждые сутки на автомобильных дорогах нашей страны погибает в среднем девяносто пять человек и около семисот человек получают различные телесные повреждения и травмы.

Воспитание участников дорожного движения является областью проявления государственных, общественных и частных инициатив и усилий.

К сожалению, количество погибших и раненых в дорожных авариях остается очень высоким, о чем свидетельствуют сведения о количестве ДТП и пострадавших в них людях, в том числе детей.

Ежегодно, в России дорожные аварии уносят безвозвратно человеческие жизни, и помимо горя родственников погибших это трагедия общества и государства: утрачивается генофонд страны, теряются специалисты и налогоплательщики, государство несет колоссальные материальные затраты. Пострадавшие в дорожно-транспортных происшествиях получают различные ранения, многие вынуждены лечиться годами, становятся инвалидами, не могут полноценно трудиться, создавать семьи.

Причинами гибели людей в дорожно-транспортных происшествиях являются несоблюдение ими требований к культуре поведения на дороге, слабая правовая подготовка, участников дорожного движения и сотрудников ГИБДД⁶²⁹. Так, типичными нарушениями являются: несоблюдение скоростного режима, выезд на полосу встречного движения, не соблюдение дистанции, наезды на пешеходов. Чаще всего, причиной нарушений является человеческий фактор (невежество, лихачество, чувство вседозволенности, хамство).

Дорожно-транспортная ситуация в Российской Федерации как уже отмечалось выше, остается достаточно сложной и напряженной.

Статистика за 2019 год свидетельствует о том, что за неполный год произошло 133 203 ДТП, погибли в них 16 600 человек, пострадали 168 146 человек.

Статистика в отношении детей выглядит следующим образом:

Свершение наездов на малолетних	5 300
Осуществлена фиксация летального исхода	164
Причиной ДТП с участием ребенка стали плохие дороги	7 000
Суммарное количество погибших детей	445
Количество пострадавших (суммарное)	7 500

Аварии в стране происходят по различным причинам: вине водителей транспортных средств, вине пешеходов, неисправности транспортных средств, плохого состояния дорожного полотна и др. Во все времена стоит вопрос о целесообразности воспитания участников дорожного движения и какой субъект должен его осуществлять?

Воспитание является целенаправленным процессом воздействия на человека с целью подготовки его к участию в социально-культурной жизни страны в соответствии существующими нормативами и моделями. Для обеспечения таких моделей сотрудники ГИБДД применяют различные методы: поощрения в виде выдачи водительского удостоверения за успешно сданные экзамены; принуждения – в виде составления протокола об административном правонарушении и назначения административного наказания, в случае совершения противоправного деяния в сфере дорожного движения; убеждения - в виде проведения лекций и бесед в образовательных организациях, упражнение – тренировка навыков при обучении вождению и т.д.

Современные условия профессиональной деятельности сотрудников ГИБДД требуют от них не только специальных (полицейских) знаний и навыков, но и педагогической подготовки. Это иллюстрируют результаты социологических исследований, проведенных в Астраханской области, Приморском крае. Из общего количества опрошенных сотрудников ГИБДД 39% респондентов считают, что кроме профессиональных навыков они должны обучать Правилам дорожного движения, а 60%

респондентов считают, что они должны обладать педагогической подготовкой⁶³⁰.

Что касается целесообразности осуществления воспитательного воздействия на участников дорожного движения со стороны сотрудников ГИБДД, то 93,1% респондентов считают, что участники дорожного движения нуждаются в воспитании правосознания и правовой культуры, а 94% - в пропаганде безопасности дорожного движения. Таким образом, большинство респондентов считают необходимой деятельность по информированию населения о состоянии безопасности дорожного движения в стране, воспитания правосознания и культуры в сфере дорожного движения. Также достаточное большое количество респондентов признали необходимость участия в профилактических мероприятиях в дошкольных образовательных организациях и образовательных организациях основного и среднего образования. Необходимо отметить, что последнее направление деятельности регламентировано ведомственными нормативными правовыми актами⁶³¹.

Встает вопрос о необходимости подготовки самого сотрудника ГИБДД в целях качественного выполнения данной функции. Многие опрошенные респонденты положительно отвечают на этот вопрос. Причем данная подготовка должна осуществляться на протяжении всего периода службы⁶³². Это связано с постоянно изменяющимся нормативно-правовым регулированием, усовершенствованием транспортных средств, развитием информационных технологий. Профессиональное обучение сотрудников ГИБДД должно осуществляться в рамках краткосрочного повышения квалификации в связи с высокой востребованностью их по месту службы.

Мнение опрошенных граждан об ожидании определенных действий сотрудников ГИБДД при ДТП выглядит таким образом: ожидание быстрого и четкого разбора ситуации при ДТП, помощи пострадавшим, возобновления движения автомобилей – 89%; быстрого прибытия на место ДТП – 20.5%. Почти 75% респондентов считают, что на территориях, где осуществляется профилактика и пропаганда безопасности дорожного движения, дорожно-транспортных происшествий происходит намного меньше⁶³³.

Таким образом, осуществление профилактики и пропаганды безопасности дорожного движения профессионально грамотными и педагогически подготовленными сотрудниками ГИБДД путем воспитания участников дорожного движения, как взрослых, так и детей, влияет положительным образом на состояние аварийности на дорогах страны, т.е. существенно ее снижает. Целесообразность данной деятельности подтверждается результатами приведенного социологического исследования.

Примечания

<<1>> Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85-102; Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С.5-16; Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 30.05.2018. № 7578; Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015; Гаджиев Г.А. Является ли робот-агент лицом? (Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики) // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 15-30; Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. М., 2013 и др.

<<2>> См.: Лаптев В.А., Соловяненко Н.И. Предпринимательское право в условиях инновационной (цифровой) экономики: пути развития // Юрист. 2019. N 5. С. 45 - 50.

<<3>> См.: Особенности регулирования трудовых отношений в условиях цифровой экономики: монография / И.Я. Белицкая, Д.Л. Кузнецов, Ю.П. Орловский и др.; под ред. Ю.П. Орловского, Д.Л. Кузнецова. М.: КОНТРАКТ, 2018; Аббасова Е.В., Васильев В.А. Трудовое право в цифровой реальности: проблемы интеграции // Российская юстиция. 2019. N 4. С. 16 - 18.

<<4>> См.: Энтин В.Л. Авторское право в виртуальной реальности (новые возможности и вызовы цифровой эпохи). М.: Статут, 2017; Нагорская В.Б. Модернизация авторских прав на музыкальные произведения в цифровой среде и модели открытого контента // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 12. С. 66 - 73.

<<5>> См.: Эрделевский А.М. О цифровых правах // СПС Консультант-Плюс. 2019; Андреев В.К. О понятии цифровых прав и их оборотоспособности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. N 2. С. 38 – 41 и др.

<<6>> Федеральный закон от 18.03.2019 N 34-ФЗ "О внесении изменений в часть первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации" // "Российская газета", N 60, 20.03.2019.

<<7>> См.: Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 3. С. 20 - 25.

<<8>> См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019; Мигачева Е.В. Налоговый контроль в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. 2018. N 8. С. 21 – 25; Вершило Т.А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в

условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. N 8. С. 8 – 11; Андреев Н.Ю. Налоговый суверенитет и цифровая экономика: цифровое постоянное представительство // Финансовое право. 2018. N 12. С. 15 – 18 и др.

<<⁹>> См., например: Поддубный Е.О. К вопросу об оптимизации деятельности судов в России посредством электронного правосудия // Право и цифровая экономика. 2018. N 1. С. 31 – 34; Валеев Д.Х., Нуриев А.Г. До-процессуальный технический этап предъявления искового заявления в электронном виде и его особенности в контексте реализации конституционного права на судебную защиту в условиях цифровой экономики // Российский судья. 2019. N 4. С. 3 – 7 и др.

<<¹⁰>> Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 6.

<<¹¹>> Тигран Саркисян: «Нам необходимо осуществлять гармонизацию законодательства на нашем пространстве». Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/04-02-2019-1.aspx> (дата обр.: 01.11.2019).

<<¹²>> Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011. С. 273.

<<¹³>> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014,

<<¹⁴>> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 N 12 "Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года" // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 10.11.2017

<<¹⁵>> См.: Румак В. В цифровой сфере ограничений традиционного мира не существует, и это необходимо учитывать [Интервью с А.Н. Голомозиным] // Закон. 2017. N 12. С. 6 - 15.

<<¹⁶>> Гурвиц Д. Просто о больших данных / Гурвиц Джудит, Ньюджент Алан, Халпер Ферн, Кауфман Марсия : [перевод с английского]. – Москва : Эксмо, 2015. – С. 31.

<<¹⁷>> Медведев Д.А. О ходе реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Из стенограммы выступления на селекторном совещании. <http://government.ru/projects/selection/655/28307/> (дата обр.: 26.11.2019).

<<¹⁸>> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» // "Российская газета", N 46, 02.03.2018.

<<¹⁹>> П. 1.10 Приказа ФССП России от 10.12.2010 N 682 "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов" // Первоначальный текст документа опубликован не был // СПС

Консультант Плюс; П. 2.45 Приказа ФССП России от 29.05.2012 N 256 "Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов" (Зарегистрировано в Минюсте России 25.06.2012 N 24684) // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 38, 17.09.2012 // СПС Консультант Плюс.

<<20>> Ч. 8 ст.30 Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // "Российская газета", N 223, 06.10.2007 // СПС Консультант Плюс

<<21>> Шевчук П.П. «Актуализация принципов исполнительного производства» // "Административное и муниципальное право". 2013, N 10 // СПС Консультант Плюс.

<<22>> Голубева А.Р., Могилева И.Ю. «Правовое регулирование исполнительного производства в государствах - членах Евразийского экономического сообщества: сравнительный анализ // "Практика исполнительного производства", 2011, N 3 // СПС Консультант Плюс.

<<23>> См.: Талапина Э.В. "Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). Монография // "Юриспруденция", 2015; Бачило И.Л., Талапина Э.В., Семилетов С.И. Обоснование проекта Федерального закона "Об общих принципах организации предоставления государственных услуг" // Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий; Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. «Роль мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации в повышении эффективности государственного управления» // Административное право и процесс, 2014, N 4. Полякова Т.А. Создание системы правового мониторинга как важная составляющая обеспечения права на информацию // Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М.: Институт государства и права РАН, 2010.

<<24>> Кирилловых А.А. Законодательство об электронных документах и их архивах: проблемы становления и перспективы развития. // Законодательство и экономика. 2015, N 11.

<<25>> Приказ ФССП России от 22.04.2015 N 248 "Об утверждении требований к формату постановления судебного пристава-исполнителя или иного должностного лица Федеральной службы судебных приставов, вынесенного в форме электронного документа" (Зарегистрировано в Минюсте России 12.05.2015 N 37251) – акт утратил силу в настоящее время // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2015 // СПС Консультант Плюс.

<<26>> Первоначальный текст документа также опубликован не был. // СПС Консультант Плюс.

<<27>> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 18.03.2019) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // "Собрание законодательства РФ", 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448.

<<28>> Рагулин П.Г. Информационные технологии: Электронный учебник. - Владивосток: ТИДОТ ДВГУ, 2004. С. 30.

<<29>> Рагулин П.Г. Информационные технологии. С. 31.

<<30>> Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // "Собрание законодательства РФ", 04.02.2002, N 5, ст. 531/

<<31>> Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 N 1555-р (ред. от 20.05.2014) <О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти> // "Собрание законодательства РФ", 26.10.2009, N 43, ст. 5155.

<<32>> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 23.05.2019) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество" // "Собрание законодательства РФ", 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2159.

<<33>> Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" // "Собрание законодательства РФ", 15.05.2017, N 20, ст. 2901.

<<34>> Бакурова Н.Н. Государственное управление в административно-политической сфере. Учебное пособие для магистрантов. Издательство: Общество с ограниченной ответственностью "Перспект". Москва. 2018. 176 с.

<<35>> Добролюбова Е. И. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. №4. С. 77-78.

<<36>> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4179.

<<37>> Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 N 1376 (ред. от 05.06.2019) "Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг" // "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 2), ст. 7932.

<<38>> Федеральный закон от 24.07.2007 N 210-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // "Собрание законодательства РФ", 30.07.2007, N 31, ст. 4007.

<<39>> Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // "Собрание законодательства РФ", 14.05.2018, N 20, ст. 2817.

<<⁴⁰>> Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Ключкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев / Цифровое будущее государственного управления — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС. С. 21.

<<⁴¹>> Холодная Е.В. О некоторых перспективах развития электронного государственного управления в условия цифровой трансформации // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. №4. С. 196.

<<⁴²>> Москва будет использовать опыт Сингапура в цифровизации госуслуг // URL: <https://tass.ru/ekonomika/5382233> (дата обращения: 03.04.2019)

<<⁴³>> Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 1 - 13.

<<⁴⁴>> Далее – энергодекларирование.

<<⁴⁵>> Далее – энергодекларация.

<<⁴⁶>> далее – ГИС «Энергоэффективность».

<<⁴⁷>> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).

<<⁴⁸>> Второй составляющей в предмете рассматриваемой отрасли прокурорского надзора выступает соответствие законам правовых актов поднадзорных прокурорам органов и лиц.

<<⁴⁹>> Включение с 1999 года в предмет надзора такого элемента, как «соблюдение Конституции Российской Федерации», носит скорее сакральный, нежели правоприменительный характер, по причине отсутствия у прокуроров к настоящему времени реальных средств реагирования на нарушения кем-либо конституционных норм. Единственным исключением, о практике применения которого у нас нет достоверных сведений, является статья 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005 (с посл. изм.)), предусматривающая опротестование прокурором субъекта Российской Федерации или его заместителем правовых актов 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 правовых актов должностных лиц указанных органов, если они противоречат в том числе Конституции России.

<<⁵⁰>> СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 (с посл. изм.).

<<⁵¹>> См., напр.: Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. – № 7. – С. 6.

<<⁵²>> Например, пункт 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора

за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (Законность. – 2008. – № 3 (с посл. изм.)) вменяет нижестоящим прокурорам «в надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими своих обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности».

<<53>> СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249 (с посл. изм.).

<<54>> СЗ РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1389.

<<55>> См., напр.: подпункт 2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.01.2018 № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов» // Законность. – 2018. – № 3. (с посл. изм.).

<<56>> Там же, подпункт 1.3.

<<57>> Логически речь может идти о включении такой статьи в главу 8 «Ответственность административных органов, должностных лиц» законопроекта.

<<58>> СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609 (с посл. изм.).

<<59>> С точки зрения определенных в части 1 статьи 48 законопроекта форм административных актов речь в данном случае может идти только о принятых в письменной форме документах.

<<60>> Тезисы подготовлены при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<<61>> Давыдов К. В. Законодательство об административных процедурах и административное судопроизводство в России: некоторые проблемы теории и практики // Административное право и процесс", 2018, N 3. // КонсультантПлюс.

<<62>> Волков А. М. Органы исполнительной власти как субъекты публичного администрирования. // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. — Ч. 2. — Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 16.

<<63>> Волков А. М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. 2014. N 6. С. 503 – 510.

<<64>> Елистратов А. И. Основные начала административного права. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1917. С. 1 - 2.

<<65>> J.-B. Auby, General Report, in Codification of Administrative Procedure / Ed. by J.-B. Auby, 2014. P. 8.

<<66>> Давыдов К. В. Проект федерального закона "Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации" / К. В. Давыдов // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. N 5. С. 57 - 91.

<<67>> Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: Монография / Под ред. проф. Ю.Н. Старилова. М., 2010.

<<68>> Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона "Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации" // Журнал административного судопроизводства. 2017. N 1. С. 47 - 69.

<<69>> Кононов П. И., Стахов А.И. О проекте Федерального закона "Об административном производстве в Российской Федерации" // Журнал административного судопроизводства. 2017. N 3. С. 40 - 68.

<<70>> Административный процесс Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Оригинал-макет, 2017. С. 332.

<<71>> Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. N 3. С. 7 - 23.

<<72>> Волков А. М. Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право. 2016. N 11. С. 927 - 933.

<<73>> Там же. Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство...

<<74>> Старостин С. А. Современные проблемы правового регулирования административных процедур в предпринимательской деятельности // Lex russica. 2018. N 8. С. 105 - 112.

<<75>> Авдейко А. Г., Кононов А. М. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2018. N 8. С. 11 - 18.

<<76>> Постановление Правления ПФ РФ от 12.02.2019 N 39п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от граждан анкет в целях регистрации в системе обязательного пенсионного страхования, в том числе по приему от застрахованных лиц заявлений об обмене или о выдаче дубликата страхового свидетельства»

<<77>> Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года № 61/106. Ратифицирована Федеральным законом от 03.05.2012 № 46-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7.

<<78>> Российская газета. 2010. № 168.

<<79>> Российская газета. 2012. № 303.

<<80>> См.: части 1 и 2 статьи 12 Закона № 210-ФЗ.

<<81>> Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 // СЗ РФ. 2011. Ст. 3169.

<<82>> Утверждены постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 // СЗ РФ. 2011. Ст. 3169.

<<83>> Утверждены постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 // Российская газета. 2012. № 303.

<<84>> По данному вопросу см., напр., п. 5.5 Свода правил по проектированию и строительству СП 31-102-99 «Требования доступности общественных зданий и сооружений для инвалидов и других маломобильных посетителей».

<<85>> Требуется нотариальное удостоверение тождественности.

<<86>> См., напр.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку-М., 2011. С. 57 и далее; Pünder H., German Administrative Procedure in a Comparative Perspective - Observations on the Path to a Transnational "Jus Commune Proceduralis in Administrative Law, in Jean Monnet Working Paper 26/13; Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States, in Conference on Public Administration Reform and European Integration (Burda, Montenegro, 26-27 March 2009), и др.

<<87>> Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве.- М., 2017. С. 344-345.

<<88>> См.: Порохов Е.В., Пуделька Й. Административные процедуры в налоговом праве. Учебное пособие. Алматы, 2017. С. 25 (автор параграфа – Й. Пуделька).

<<89>> Schäffer H., Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law, in European Review of Public Law, vol. 17, № 2, 2005. P. 871.

<<90>> Duck K. Now That the Fog Has Lifted: The Impact of Japan's Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance // Fordham International Law Journal. 1995. Vol. 19. Issue 4. P. 1725 et seqq.

<<91>> Анализ Закона об общем административном процессе Югославии 1956 года см. в работе: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 394-483.

<<92>> См.: Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Danilovgrag, 2016, 175 p.

<<93>> См.: Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 346-348.

<<94>> Там же. С. 353-354.

<<95>> Administrative Procedure Act of 1946. Pub.L 79-404, §§ 500-596, 60 Stat.237 (1946). Перевод §§ 556-558 см. в: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ./ сост. В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 256-286.

<<96>> Штатаина М.А. Пути развития законодательства об административных процедурах // Современные проблемы административного права,

процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14-15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова. – Новосибирск, 2018. С. 19.

<<⁹⁷>> Там же. С. 21-22.

<<⁹⁸>> Code des relations entre le public et l'administration // legifrance.gouv.fr

<<⁹⁹>> Указ. соч. С. 22-23.

<<¹⁰⁰>> См., например: Kmiecik Z. Chapter 16. Poland, in Codification of Administrative Procedure, J.-B. Auby (ed.), 2014, Bruylant. P. 285-286.

<<¹⁰¹>> Например, закон республики Белоруссия 2008 года не закрепляет процедур рассмотрения дела, норм об административных актах, также игнорирует некоторые фундаментальные процедурные гарантии (вроде права быть выслушанным). Еще интереснее в этом смысле Закон об административных процедурах 2000 года Казахстана. Последний вообще по сути посвящен лишь внутриаппаратным отношениям; в нем нет ни действенных принципов, ни внешнеуправленческих процедур, ни «полноценных» норм об административных актах. Пожалуй, концепция данного закона является рекордно ошибочной. Наконец, несложно встретить «правильные», но не действующие на практике законы об административных процедурах (например, законы Албании и Киргизии 2015 года). Однако здесь проблема заключается не в нормативной базе, а в общем социально-правовом, культурном и экономическом контексте.

<<¹⁰²>> См.: Старилов Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия Право. 2015. № 3. С. 23.

<<¹⁰³>> Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Ю. Н. Старилов.- Воронеж, 2010. С. 475. По данному вопросу см. также: Старилов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник ВГУ. Серия Право. 2014. № 3. С. 6-10.

<<¹⁰⁴>> См.: Кононов П.И., Стахов А.И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40-68.

<<¹⁰⁵>> Кислухин В.А. Исполнение правовой миссии в процессе реформирования полицейских систем государств Союза Бенилюкс // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества практики. Московская юридическая неделя. XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 3 ч. – Часть 3. – Москва: РФ-Пресс, 2018. - С.160-164.

<<106>> Mission statements //URL: <https://www.missionstatements.com/about-us.html> (дата обращения: 14.11.2019).

<<107>> International Organization for Standardization (ISO) //URL: https://en.wikipedia.org/wiki/International_Organization_for_Standardization#Standards (дата обращения: 14.11.2019).

<<108>> ISO 9004:2018 Quality management — Quality of an organization — Guidance to achieve sustained success//URL: <https://www.iso.org/ru/standard/70397.html> (дата обращения: 14.11.2019).

<<109>> Декларация о полиции. Принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы на 31-й очередной сессии. Резолюция 690 (1979) //URL: <http://docs.cntd.ru/document/8318840> (дата обращения: 14.11.2019)

<<110>> Missions of the United States Coast Guard //URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Coast_Guard (дата обращения: 14.11.2019).

<<111>> Cyprus Police //URL: <http://www.police.gov.cy/police/police.nsf/All/5AFC030E7029C1E7C2257E06002069AA?OpenDocument> (дата обращения: 14.11.2019).

<<112>> Кислухин В.А. Полицейская организация государств Союза Бенилюкс и ее роль в деятельности по обеспечению прав и свобод граждан в условиях борьбы с терроризмом и незаконной миграцией // Юридическая наука и практика: Вестник НА МВД России. - 2018. – №2 (42). - С. 163-168.

<<113>> 5 augustus 1992/ Wet op het politieambt (en tekstbijwerking tot 07-08-2014)// Binnenlandse zaken. 5.08.1992; 7.08.2014).

<<114>> 7 DECEMBER 1998. - Wet tot organisatie van een genntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. (NOTA : Raadpleging van vroegere versies vanaf 05-01-1999 en tekstbijwerking tot 31-03-2014) // URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=n&la=N&cn=1998120731&table_name=wet&&caller=list&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK (дата обращения: 14.11.2019)

<<115>> Belgische politie //URL: <https://www.politie.be/nl> (дата обращения: 14.11.2019)

<<116>> Politiewet 2012 politie //URL: https://nl.wikipedia.org/wiki/Politiewet_2012 (дата обращения: 14.11.2019)

<<117>> Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale //URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/18/a621/jo> (дата обращения: 14.11.2019).

<<118>> Politie Antwerpen //URL: <https://www.politieantwerpen.be/sites/default/files/pictures/organisatie/Missie%20Visie%20Waarden.pdf> (дата обращения: 14.11.2019).

<<119>> Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking //URL:

<https://wetten.overheid.nl/BWBV0006758/2018-07-23> (дата обращения: 14.11.2019)

<<¹²⁰>> Кислухин В.А. Обеспечение безопасности человека и гражданина в Конституции РФ и конституциях государств Союза Бенилюкс // Становление конституционализма в России: от теории к практике (к 100-летию Конституции РСФСР 1918 г. и 25-летию Конституции РФ): материалы Международной научной конференции. – М.: РГУП. 2019. – С. 130.

<<¹²¹>> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, с.4.

<<¹²²>> Волков А. М. Институт административных процедур и их законодательное регулирование [Электронный ресурс] / А М. Волков, Р. Н. Марифxonov // Правовая инициатива. – 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://www.49e.ru/ru/2013/2/13>. с.14

<<¹²³>> Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев. с. 7-8.

<<¹²⁴>> Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис ... юрид. наук. с. 198

<<¹²⁵>> Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Виктор Викторович Ратников ; Южно-Урал. гос. ун-т ; Курган. гос. ун-т. – Челябинск, 2012. – 23 с. – с. 14.

<<¹²⁶>> Дмитриев Ю. А. Административное право Российской Федерации : учеб. / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. – М.: Система ГАРАНТ, 2008. с. 171.

<<¹²⁷>> Дегтярева Е.А.; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.

<<¹²⁸>> Дегтярева Е.А.; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.

<<¹²⁹>> Шахов И. Б. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

<<¹³⁰>> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, с. 401.

<<¹³¹>> Дегтярева Е.А.; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.

<<¹³²>> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, с.608.

<<¹³³>> Корнев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Корнев. – М. : МЮИ МВД России ; ЦИТ, 1999. – с. 401-402.

<<¹³⁴>> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, с.608.

<<¹³⁵>> Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, с. 165-166.

<<¹³⁶>> Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. / Д. М. Овсянко. – М., 2001. с. 130.

<<¹³⁷>> Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, с.608.

<<¹³⁸>> Там же.

<<¹³⁹>> Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Виктор Викторович Ратников ; Южно-Урал. гос. ун-т ; Курган. гос. ун-т. – Челябинск, 2012. – 23 с. – с. 14.

<<¹⁴⁰>> Коренев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. с. 402.

<<¹⁴¹>> Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, с. 15.

<<¹⁴²>> Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

<<¹⁴³>> Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев с. 15 .

<<¹⁴⁴>> Коренев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. с.128.

<<¹⁴⁵>> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. с.244-245.

<<¹⁴⁶>> Указ Президента РФ от 05.05.2014 № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014, № 19, ст. 2396.

<<¹⁴⁷>> Приказ МВД России от 10.05.2016 № 231 «О комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов» (вместе с "Положением о комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов")

<<¹⁴⁸>> Приказ МВД России от 27.06.2016 N 341 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов»

<<¹⁴⁹>> Указ Президента Российской Федерации № 821 от 01.07.2010 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446.

<<¹⁵⁰>> Административные процедуры : монография / отв. ред. Л.Л.Попов, С.М. Зубарев. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 27.

<<151>> Кононов П.И. О понятии и видах административных дел в административном процессе // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 5. С. 5.

<<152>> Административные процедуры. С. 27-28.

<<153>> Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов ; под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп., учеб. М. : Юрист, 2005. Глава 15. Административно-процессуальная деятельность / https://yadi.sk/d/Hzgso_mNh7vsA (режим доступа 21.10.2019).

<<154>> Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов ; под ред. Л.Л. Попова. Глава 15. Административно-процессуальная деятельность / https://yadi.sk/d/Hzgso_mNh7vsA (режим доступа 21.10.2019).

<<155>> Панова И.В. Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 78.

<<156>> См.: <https://cdnimg.rg.ru/pril/article/75/81/79/proekt-administrativnoe.pdf> (режим доступа 21.08.2019).

<<157>> См., например: Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 2005. С. 437-438; Административный процесс Российской Федерации : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М. : Проспект, 2017. С. 21–26.

<<158>> Тихомиров Ю.А. Публично-правовые споры // Право и экономика. 1998. № 6. С. 8.

<<159>> Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : РУДН, 2009. 692 с. /<http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=717&p=6634> (режим доступа 20.10.2019).

<<160>> Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб: ОО «Р-КОПИ», 2017. С. 27

<<161>> См. подробнее: Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2016. С. 25–28, 38–39; Кононов П.И. О понятии и видах административных дел в административном процессе // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 5. С. 5-13.

<<162>> Административные процедуры. С. 27.

<<163>> Административные процедуры. С. 27.

<<164>> Административные процедуры. С. 28.

<<165>> Стахов А.И. Административно-процедурная регламентация деятельности органов исполнительной власти в России. М. : РГУП, 2016. С. 88.

<<166>> Кононов П.И. О понятии и видах административных дел в административном процессе. С. 7.

<<167>> Кононов П.И. О понятии и видах административных дел в административном процессе. С. 7.

<<168>> Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31-65.

<<169>> Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (утв. протоколом заседания проектного комитета от 27 марта 2018 г. № 2).

<<170>> Приказ Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 марта 2018 г. № 2-нп «Об утверждении Административного регламента осуществления регионального государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/543561399> (дата обращения: 05.11.2019).

<<171>> Приказ Государственного комитета Республики Башкортостан от 25 июля 2018 г. № 297 «Об утверждении Административного регламента исполнения Государственным комитетом Республики Башкортостан по торговле и защите прав потребителей государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gosuslugi.ru/305793/5/info> (дата обращения: 05.11.2019).

<<172>> Приказ МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/71587768/> (дата обращения: 09.11.2019).

<<173>> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2019. С. 3-41.

<<174>> Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 41.

<<175>> Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

<<176>> Собрание законодательства РФ, 10.01.2000, № 2, ст. 150.

<<177>> Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3588.

<<178>> Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4553.

<<179>> Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 140.

<<180>> Собрание законодательства РФ, 06.07.2015, № 27, ст. 3953.

<<181>> Собрание законодательства РФ, 30.12.2002, № 52 (ч. 1), ст. 5140.

<<182>> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия/ под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 5.

<<¹⁸³>> Пантелеев В.Ю. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 240-243.

<<¹⁸⁴>> СЗ РФ. 2001. № 1, ч. 2. Ст. 123.

<<¹⁸⁵>> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

<<¹⁸⁶>> СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1. Ст. 4590.

<<¹⁸⁷>> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. «Об утверждении положения “О государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3197.

<<¹⁸⁸>> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

<<¹⁸⁹>> Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 21. С. 184.

<<¹⁹⁰>> Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. № 412 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2435.

<<¹⁹¹>> СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

<<¹⁹²>> Парций Я.Е. Ненадлежащее качество продукции: государственный контроль; уголовная и административная ответственность. М., 2001. С. 13.

<<¹⁹³>> Пантелеев В.Ю. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 238-257.

<<¹⁹⁴>> П. 5.17 Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

<<¹⁹⁵>> См.: Государственный доклад «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году».

<<¹⁹⁶>> См.: Перечень поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2012 г. № Пр-177 по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 г. «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации».

<<¹⁹⁷>> Федеральный закон от 05.02.2018 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.02.2018. № 7. Ст. 972.

<<¹⁹⁸>> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с

изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

<<¹⁹⁹>> Федеральный закон от 04.06.2018 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 14 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.06.2018. № 24. Ст. 3415.

<<²⁰⁰>> Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. №5. С. 41.

<<²⁰¹>> Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. №5. С. 42.

<<²⁰²>> Статья подготовлена при информационной поддержке Консультант плюс.

<<²⁰³>> См.: Статья 19 ФЗ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

<<²⁰⁴>> См.: Статья 26 ФЗ от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

<<²⁰⁵>> См.: Статья 25 ФЗ от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию».

<<²⁰⁶>> См.: Статья 18.1 ФЗ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<<²⁰⁷>> Например, в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, который вступил в силу 1.9.2018 (в приложении № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) таможенная процедура определяется как совокупность норм, определяющих для целей таможенного регулирования условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами. В целях таможенного регулирования в отношении товаров устанавливаются следующие виды таможенных процедур: 1) выпуск для внутреннего потребления; 2) экспорт; 3) таможенный транзит; 4) таможенный склад; 5) переработка на таможенной территории; 6) переработка вне таможенной территории; 7) переработка для внутреннего потребления; 8) свободная таможенная зона и другие. (всего 17 видов).

В Бюджетном кодексе РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ устанавливаются процедуры, осуществляемые в рамках бюджетного процесса. Например, процедура составления и исполнения бюджета по расходам, процедура составления и исполнения бюджета по доходам, процедура составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета главным администратором доходов бюджета и подведомственными администраторами доходов бюджета (ст. 160.2-1), процедура рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов (ст. 36).

<<208>> В Приказе Минфина РФ от 17.10.2011 № 133н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей» при исполнении данной функции осуществляются следующие административные процедуры: а) предъявление проверяемому объекту поручения на исполнение Государственной функции; б) рассмотрение специалистами Инспекции документов, необходимых для исполнения Государственной функции; в) проверка полноты учета выручки денежных средств; г) оформление результатов исполнения Государственной функции.

<<209>> См.: Опалев Р. О. К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. – 2019. - № 3. - С. 17 – 21; Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. - М.: Норма; Инфра-М. - 2017. - 240 с.; Агамагомедова С.А. Административные процедуры таможенного контроля: проблемы правового регулирования // Административное право и процесс. - 2018. - № 10. - С. 53 – 56; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. - М.: Статут, 2011. - 320 с.; Попова Н.Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ // Административное право и процесс. - 2014. - № 1. - С. 5–9 и др.

<<210>> См.: Современная стратегия развития государственного управления : учебник и практикум / М.А. Лапина, Н.Ф. Попова, А.В. Остроушко ; под ред. Г.Ф. Ручкиной. (Магистратура и аспирантура). - М.: ЮСТИЦИЯ, 2018.

<<211>> См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 7 - 8.

<<212>> Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления: Дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2007. С. 96.

<<213>> Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. Монография. М., 2010. С. 29 - 30.

<<214>> Стахов А.И., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. -2012.- № 4. - С. 37 - 42.

<<215>> См. Синюгин В.Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс- 2014. - № 10. - С. 31.

<<216>> См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право // Журнал российского права. - 2002. - № 4. - С. 12.

<<217>> См.: Агафонов С.И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации:

Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С.12; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. С. 2002. - С. 53; Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. - 2003. - № 1. - С. 60 и др.

<<218>> Например, в США в 1946 г. был принят закон об административной процедуре (действует в редакции 1984 г.), который стал своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права. В ФРГ также действует закон об административной процедуре 1976 г., в Швейцарии – Федеральный закон об административных процедурах 1968 г., в Испании – Закон о правовом режиме публичных администраций и общей административной процедуре 1992 г. Законы об административных процедурах действуют в Австрии (1928 г.), Польше (1930 г., 1960 г.), Чехословакии (1930 г., 1955 г.), Франции (1956 г.), Японии (1993 г.) и других странах.

<<219>> См.: Морозова, Ольга Владимировна. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Морозова Ольга Владимировна; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений].- Москва, 2010.- 214 с.

<<220>> См.: И.Н. Барциц Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - № 1. - С. 124.

<<221>> См.: Закон Республики Казахстан № 107-II от 27 ноября 2000 г. «Об административных процедурах». Аналогичные законы приняты в Киргизии, Узбекистане.

<<222>> В соответствии с ним административная процедура – это деятельность уполномоченных лиц и государственных органов по принятию, исполнению, изменению либо отмене административного решения на основании заявления физических либо юридических лиц или по собственной инициативе, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб.

<<223>> ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<<224>> ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

<<225>> ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

<<226>> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

<<227>> См.: Попова Н.Ф. К вопросу об административных процедурах в области финансов, налогов и сборов // Современный юрист. - 2013. - № 2. - С. 38-50.

<<228>> См.: Барциц И.Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - № 1. - С. 124.

<<229>> Пункт 1.6. Методических рекомендаций по осуществлению должностными лицами Федерального казначейства, управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа) деятельности, выполняемой в рамках возбуждения дел об административных правонарушениях за неисполнения представлений (предписаний) Федерального казначейства, управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа), а также за несвоевременное представление информации об их исполнении, утвержденных Федеральным казначейством от 21.05.2019 (далее – Методические рекомендации).

<<230>> Нерсисянц В.С. Философия права. М.: Издательство НОРМА, 2005. С. 103.

<<231>> Пункт 67 Порядка осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092.

<<232>> Пункт 1,2 статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)

<<233>> Часть 20 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)

<<234>> Пункт 3.1. Методических рекомендаций.

<<235>> Статья 90 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

<<236>> Пункт 13 Постановления Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер».

<<237>> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2019 N 04АП-1617/2019 по делу № А19-27409/2018.

<<238>> Определение Арбитражного суда г. Москвы от 07.05.2019 № А40-64275/19.

<<239>> Итоговые доклады о результатах деятельности федерального казначейства за 2017, 2018 года и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу, утвержденные протоколом расширенного

заседания Коллегии Федерального казначейства от «21» марта 2018 г. № 1 и от «19» марта 2019 г. № 1.

<<240>> Агамагомедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции: дис. канд. юрид. Наук. Нижний Новгород, 2018. С. 22.

<<241>> Васильев А.А. Правовая доктрина как источник права: историко-теоретические вопросы: дис. канд. юрид. наук. Барнаул, 2007. С. 23.

<<242>> Статья 20.25 КоАП.

<<243>> Пункт 3.2 статьи 270.2 БК РФ.

<<244>> часть 2 статьи 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; пункт 3.188 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утверждённой приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339.

<<245>> Стариллов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 39.

<<246>> Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал Российского права. 2012. №6. С. 15.

<<247>> Клишас А.А. Социальное государство: к постановке проблемы // Право в современном мире. 2018. № 1 (46). С. 37.

<<248>> Воронов А.М. Администрирование и управление: соотношение понятий в современном административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. С. 33.

<<249>> Стариллов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. – 2005. – № 4 (100). С. 31.

<<250>> Захаров, В.М., Никонова, О.В. Патологии в системе государственного управления: анализ и программа преодоления / В.М. Захаров, О.В. Никонова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: философия. Социология. Право. – 2018. – Том 43. – № 1. С. 37.

<<251>> Стариллов Ю.Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 11.

<<252>> Андриянов В.М. К проблеме формирования в административном праве принципов государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной междуна-

родной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. С. 48.

<<²⁵³>> Шевцов А.В., Шевцова Н.И. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России // Административное право и процесс. – 2017. – № 12. С. 32.

<<²⁵⁴>> Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики / Л.Л. Попов // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. С. 93-98.

<<²⁵⁵>> Лапина М.А. Развитие теории и практики административных процедур при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 24.03.2017. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч. I. С. 116 - 122.

<<²⁵⁶>> Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании IX Петербургского международного юридического форума [Электронный ресурс] // <http://government.ru/news/36644>.

<<²⁵⁷>> В преддверии саммита «Группы двадцати» Владимир Путин ответил на вопросы представителей газеты The Financial Times: редактора Лайонела Барбера и главы московского бюро Генри Фоя [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60836>.

<<²⁵⁸>> Проект Федерального закона N 64090-3 "Об административных процедурах", внесенный депутатом Государственной Думы В.В. Похмельным, отклонен Государственной Думой ФС РФ, Постановление N 2287-5 ГД; Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона "Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации" // Журнал административного судопроизводства. 2017. N 1. С. 47 – 69.

<<²⁵⁹>> Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.; Зеленцов А.Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2013. N 12. С. 3 – 15; Старостин С.А. Административный процесс как отрасль публичного права / С.А. Старостин // Административное право и процесс. 2017. N 4. С. 13 – 21; Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. N 3. С. 7 -23.

<<²⁶⁰>> Федеральный закон от 04.11.2005 N 137-ФЗ (ред. от 29.06.2012)"О внесении изменений в некоторые законодательные акты

Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров" (статья 202 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ также упоминает административную процедуру в качестве одного из способа разрешения споров во внесудебном порядке); Федеральный закон от 05.05.2014 N 113-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О таможенном регулировании в Российской Федерации" в части совершенствования административных процедур при предоставлении государственных услуг". Кроме того, следует учитывать положения Федерального закона от 27.07.2010 N 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)".

<<²⁶¹>> Часть 16 статьи 305 Федерального закона от 03.08.2018 N 289-ФЗ (ред. от 28.11.2018) "О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

<<²⁶²>> Часть 3 статьи 17, часть 4 статьи 24 Федерального закона от 28.12.2013 N 412-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об аккредитации в национальной системе аккредитации"

<<²⁶³>> Подробнее см. Административные процедуры /отв. ред. Л.Л.Попов, С.М.Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М., 2020. –240 с.

<<²⁶⁴>> О том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2), а также статьи 45 о том, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, и каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

<<²⁶⁵>> Он основывается на таких конституционных принципах, как осуществление своих прав и свобод человека и гражданина не должно противоречить нормам общественной нравственности; основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; осуществление своих прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права свободы других лиц; права и свободы человека являются непосредственно действующими; все равны перед законом и судом; произвольное ограничение прав и свобод недопустимо; осведомленность населения о правах и свободах, формах и методах их защиты; единство прав, свобод и обязанностей человека, взаимной ответственности личности и государства.

<<²⁶⁶>> Подробнее см. Сабаева С.В. Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга состояния их защищенности.// Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 12-19.; Сабаева С.В. Критерии соблю-

дения и защиты прав и свобод чело-века в Российской Федерации: проблемы методологии.// Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 29-35.; Сабаева С.В. Права и свободы человека в Российской Федерации и их защита органами исполнительной власти в контексте духовно-культурной безопасности личности, общества и государства: мировоззренческий выбор.// Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 104-115.

<<²⁶⁷>> Например, предложения о Концепции правозащитной деятельности в рамках Национального плана действий в области прав человека, разрабатываемой по поручению Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года № Пр-233, по итогам встречи главы государства с СПЧ 11 декабря 2018 года. См. <https://www.kommersant.ru/doc/3965685>, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5405/> (дата обращения 18.11.2019); о федеральной национальной стратегии государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, Национальном плане действий по образованию в области прав человека, о Федеральной целевой программе правового просвещения и образования в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты, предлагаемыми Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, http://ombudsmanrf.org/pravo/news/partnerskie_proekty/view/zasedanie_ekspertnogo_soveta_po_voprosam_pravovogo_prosveshhenija, См.: <https://tass.ru/politika/3527231>, <https://tass.ru/politika/5714912>, <https://ria.ru/20161109/1481008396.html>, о Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, от 24.10.2017, подготовленной Министром России, и др.

<<²⁶⁸>> Более 50 услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами государственной власти, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 352, а также 206 типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти субъектов РФ, государственными учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 18.09.2019 № 2113-р

<<²⁶⁹>> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 (ред. от 03.11.2018) "О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг" (вместе с "Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)", "Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг", "Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государ-

ственных услуг"); Постановления Правительства РФ от 24.10.2011 N 861 (ред. от 24.10.2019) "О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)" (вместе с "Положением о федеральной государственной информационной системе "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)", "Правилами ведения федеральной государственной информационной системы "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)", "Положением о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", "Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций)"); от 22.12.2012 N 1376 (ред. от 05.06.2019) "Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг"; от 29.12.2018 N 1737 "О требованиях к порядку, форме и форматам уведомления застрахованного лица об условиях досрочного перехода на едином портале государственных и муниципальных услуг".

<<270>> Раздел 5.8. "Технологические процессы предоставления "подуслуги" содержит сведения по каждой "подуслуге" и административной процедуре в рамках "подуслуги": 1) наименование процедуры процесса. Необходимо указать по каждой административной процедуре логически последовательный перечень процедур процесса. Примерами процедур процесса могут быть: проверка документа, удостоверяющего личность заявителя (только при личном обращении в орган и МФЦ); проверка комплектности документов, правильности оформления и содержания представленных документов, соответствия сведений, содержащихся в разных документах; передача заявления и документов в территориальный орган (только при обращении в МФЦ); определение перечня сведений, необходимых запросить в органах и организациях, участвующих в предоставлении услуги; формирование и направление межведомственных запросов; установление личности заявителя, обратившегося за результатом предоставления услуги; проверка правомочия заявителя, обратившегося за результатом предоставления услуги, и другие).

<<271>> В названиях документов, согласно СПС «Консультант Плюс».

<<272>> Например, особый порядок предусмотрен в Федеральном законе от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", а также более 100 федеральных законов содержит отдельные процедуры рассмотрения обращений.

<<273>> <http://www.president-sovet.ru/documents/read/395/>

<<274>> См. Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации", СЗ РФ. 2016, N 26 (Часть I), ст. 3851, Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ

(ред. от 26.07.2019) "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". СЗ РФ. 1999, N 26, ст. 3177.

<<275>> Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 97.

<<276>> Побежимова Н.И. Административная процедура и ее правовое регулирование в России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 24.03.2017. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч. I. С. 109.

<<277>> См.: Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация.//Российский юридический журнал. 2003. №1. С.62.

<<278>> См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 01.08.2005. № 31. Ст. 3233.

<<279>> Лапина М.А. Развитие теории и практики административных процедур при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 24.03.2017. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч. I. С. 109.

<<280>> См.: Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») // СЗ РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

<<281>> См.: Постановлением Правительства от 10.02.2017 (ред. от 21.03.2019) № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»// СЗ РФ. 20.2.2017. № 8. Ст. 1239.

<<282>> См.: Коструба А.В. Процессуальные средства установления юридических фактов // Вестник Башкирского университета. 2015. Т. 20. №3. С. 1145.

<<²⁸³>> См.: Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг».

<<²⁸⁴>> См.: Соболев О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 7; Болотин В.С., Савилов М.Г. Институт лицензирования как объект правового регулирования нормами гражданского и административного законодательства //Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Том 12. № 4. С. 131.

<<²⁸⁵>> СЗ РФ. № 19. Ст. 2716.

<<²⁸⁶>> СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<<²⁸⁷>> СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

<<²⁸⁸>> СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6272.

<<²⁸⁹>> СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 962.

<<²⁹⁰>> <http://www.pravo.gov.ru>. 13.12.2018.

<<²⁹¹>> <http://www.pravo.gov.ru>. 13.09.2019.

<<²⁹²>> <http://www.pravo.gov.ru>. 13.09.2019.

<<²⁹³>> См. например, Савчук М.В. Правовые и организационные основы лицензирования в Российской Федерации. Дисс. к.ю.н. - М. 2004 - 36.

<<²⁹⁴>> СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 962.

<<²⁹⁵>> СЗ РФ. 2018. № 53. Ч.1. Ст. 8424.

<<²⁹⁶>> СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6841.

<<²⁹⁷>> См. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров /под ред. С.А. Старостина. М.:Проспект. 2016. С. 219; Административные процедуры. Монография /отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М. Норма: ИНФРА М. - 2018. – 201.

<<²⁹⁸>> Гета Ю.Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России //Вестник МИЭП. - 2014. - № 2 (15). - С. 40; Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Дисс. д.ю.н. - М. 2014 - 22.

<<²⁹⁹>> Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.consultant.ru/>.

<<³⁰⁰>> Здесь и далее по тексту статистические сведения ГУВМ МВД России по итогам 2018 г.

<<³⁰¹>> Подпункт «в» пункта 1 указа Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<302>> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018).

<<303>> Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов МВД РФ, его территориальных органов и подразделений» (ред. от 01.02.2018).

<<304>> Антонян Ю.М. Основы управления в ОВД: учебное пособие. М.: Академия МВД России. 2018. С. 27.

<<305>> Горшенков Г.Н. Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: Москва. 2017. С. 79.

<<306>> Занина Т.М. Проблемы правового регулирования аттестации сотрудников ОВД: учебное пособие. М.: Юрайт. 2016. С. 68.

<<307>> "Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии" (Заключено в г. Сочи 25.05.2006)// Собрание законодательства РФ. 4 июня 2007 г. N 23. Ст. 2693.

<<308>> "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ(в ред. 02.12.2019)// "Парламентская газета", N 2-5, 05.01.2002.

<<309>> Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"// "Российская газета", N 140, 31.07.2002.

<<310>> Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. N 1. С. 34.

<<311>> Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"//Российская газета. N 140, 31.07.2002.

<<312>> Проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 31, 32.2 и 34 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (подготовлен МВД России, ID проекта 01/05/08-19/00093829) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27.08.2019)//СПС Консультант Плюс

<<313>> Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (утверждена Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 30.11.2016).//СПС Консультант Плюс

<<314>> Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. № 1. 2011. С.5.

<<315>> Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС КонсультантПлюс, 2019.

<<³¹⁶>> Горин Р.П. Проблемы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества//Наука. Мысль. Нижний Новгород. №4.2017. С.5.

<<³¹⁷>> Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы МВД РФ со СМИ и общественными объединениями на 2009-2014 год.

<<³¹⁸>> См.: Совещание о внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. URL: <http://m.government.ru/news/38172/> (обращение:10.102019)

<<³¹⁹>> О понятии и содержании контрольно-надзорных производств см.: А.В. Мартынов Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. - М.: 2010. - 184 с; Стахов А.И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: Учеб. пособ.- М.: Изд-во РГУП, 2017. -176 с.

<<³²⁰>> Мишустин М. Цифровизация дает безграничные возможности для совершенствования налогового администрирования//URL: <http://worldtaxes.ru/mihail-mishustin-tsifrovizatsiya-daet-vozmozhnosti-dlya-sovershenstvovaniya-nalogovogo-administrirovaniya/>(обращение:15.11.2019)

<<³²¹>> См. об этом: Совещание о внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности.23 октября 2019 года// URL: <http://m.government.ru/news/38172/> (обращение:10.102019)

<<³²²>> Фонд социального страхования перешел на цифровой контроль за исполнением госконтрактов// URL: <https://tass.ru/obschestvo/7040483>

<<³²³>> Проект цифровизации земельного контроля будет рекомендован к внедрению в других регионах РФ// URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekt-cifrovizacii-zemelnogo-kontrolya-budet-rekomendovan-k-vnedreniyu-v-drugikh-regionakh-rf>

<<³²⁴>> См.: В Калининградской области запущена первая в стране система удаленного мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора// URL: <https://minkontrol.gov39.ru/news/5699/> (обращение:14.11.2019).

<<³²⁵>> Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // URL: <http://.ru/article/376994.php> (обращение:16.11.2019)

<<³²⁶>> Цифровизация школ позволит автоматизировать контроль качества образования// URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6245722>.

<<³²⁷>> Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // URL: <http://bujet.ru/article/376994.php> (обращение:16.11.2019)

<<³²⁸>> См.: Ясакова Е. Давление в норме. Жалобы предпринимателей на силовиков разберут с помощью новой платформы//РГ.2019,19 ноября. Федеральный выпуск; В России заработал онлайн-сервис для жалоб бизнеса на давление силовиков// URL: https://www.rbc.ru/economics/19/11/2019/5dd3c0569a7947eeb2987a6b?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (обращение:

20.11.2019). пользователей и обращений на портале растет почти каждую минуту.

<<³²⁹>> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. N 482 "О государственной информационной системе "Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности" //СЗ РФ. 2018, N 18, ст. 2633.

<<³³⁰>> Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума// Российская газета .Столичный выпуск № 115(7578)// URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (обращение:15.11.2019).

<<³³¹>> Остапенко И.А. Административный акт и административный договор как правовые формы государственного управления: монография/ И.А. Остапенко. – Волгоград : Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права. 2010. С. 171; Остапенко И.А. Теория административного договора: монография/ И.А. Остапенко. – Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права. 2011. С. 108 .

<<³³²>> Постановление Президиума ВАС РФ от 05.10.2010 N 5153/10 по делу N А70-6551/2009. СПС «Консультант Плюс».

<<³³³>> Постановление Президиума ВАС РФ от 26.02.2013 N 13622/12 по делу N А05-5696/2011. СПС «Консультант Плюс».

<<³³⁴>> Решение ВАС РФ от 16.04.2012 N ВАС-1113/12. СПС «Консультант Плюс».

<<³³⁵>> Бевзенко Р.С. Он улетел, не обещал вернуться. Но вернулся! // Об астренте по публично-правовым спорам. <https://zakon.ru/comment/501849>.

<<³³⁶>> Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>.

<<³³⁷>> Миколенко А.И. Административный процесс и административная процедура: проблема соотношения // Вістник ОНУ ім І.І. Мечникова Правознавство. 2014. Т.1 (22) . С. 152.

<<³³⁸>> См. Стариков Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью административного законодательства// Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С.20-28. Автор перечисляет более 30 диссертационных работ и научных статей, посвященных исследованию различных аспектов административных процедур.

<<³³⁹>> В.Н. Протасов. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Сов. государство и право. - 1990.- № 7.-С. 15-16.

<<³⁴⁰>> См.: И.М. Лазарев. Управленческие процедуры. М., 1988. С. 5.; См. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 59; Никольская

А.А. Административные процедуры в системе государственного управления. Автореф. . . дис. . . к. ю. н. – 12.00.14. Воронеж. 2007. С15.; Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы. Автореф. . . дисс. . . д. ю. н. -12.00.14. Москва. 2009. С.9. и др..

<<³⁴¹>> См. Чатурведи А.А., Купустин С.А. Административная процедура в США и ее правовое значение // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 6. С. 193.; Г.Брэбан. Французское административное право: пер. с фр.. Д.И.Васильева, В.Д.Карпаовича / под ред. С.В.Боботова. М., 1988. С.56.; Wolf / Bachof / Stober / Kluth, Verwaltungsrecht I. 12. Aufl. С.Н.Beck. Munchen, 2007. 64 Rudn 1, 2.; Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law, in Transforming Administrative Procedure, Barnes J. (ed), Sevilla, 2008. P. 49 и др..

<<³⁴²>> Речь идет о декларантах.

<<³⁴³>> См. Гл. 4-17 "Таможенного кодекса Российской Федерации" (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) // "Ведомости СНД РФ и ВС РФ", 05.08.1993, № 31, ст. 1224., а также подраздел 2 "Таможенного кодекса Российской Федерации" от 28.05.2003 N 61-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, N 22, ст. 2066.

<<³⁴⁴>> Подробнее см.: Чермянинов Д. В. Таможенное регулирование и таможенные правоотношения в правовой системе Российской Федерации // Российское право. Образование, практика, наука. 2018 № 2. Стр. 80-88.

<<³⁴⁵>> Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления).-М.- 2019.

<<³⁴⁶>> Хазанов С.Д. Административные процедуры: определения и систематизация.// Российский юридический журнал. -2003.-№1.-С.59.

<<³⁴⁷>> Административные процедуры. // Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев.-М.-норма. - 2017. - С.17; Жеребцов А.Н. К вопросу о понятии и сущности административной процедуры.// Вестник Евразийской академии административных наук.-2015.-№3(32).- С.25-26 и другие.

<<³⁴⁸>> Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. - М.: Наука, 1972.-С. 189.

<<³⁴⁹>> Таболин В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 358 с.

<<³⁵⁰>> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Режим доступа: <https://www.gks.ru/>.

<<³⁵¹>> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Режим доступа: <https://www.gks.ru/>.

<<³⁵²>> Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны. М.: Безопасность бизнеса. №1. 2018. с.3-11.

<<³⁵³>> Правовое обеспечение управление. Учебник под общ. Ред. И.В.Лобанова - М., КНОРУС, 2019. – С.362-401.

<<³⁵⁴>> См.: Овчинников Н.А. Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52–56.

<<³⁵⁵>> См. ч. 1 ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2019. №18. Ст. 2223.

<<³⁵⁶>> См.: п. «б» ч. 2 Указа Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2017. № 39. Ст. 5682.

<<³⁵⁷>> Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Научная книга, 2018. С. 146-148.

<<³⁵⁸>> См.: Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 20.

<<³⁵⁹>> См.: Пермьяков А.И. Вопросы судебного обжалования дисциплинарных взысканий государственных служащих (административно-правовой аспект) // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений, посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии. 2016. С. 115–118.

<<³⁶⁰>> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.

<<³⁶¹>> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2019. № 31. Ст. 4451.

<<³⁶²>> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2019. № 30. Ст. 4099.

<<³⁶³>> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2019. № 30. Ст. 4099.

<<³⁶⁴>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.12.2019). [Электронный ресурс]// [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

<<³⁶⁵>> Евсикова Е.В. Некоторые аспекты возрождения института административной преюдиции в уголовном законодательстве РФ / Е.В. Евсикова // В сборнике: Уголовно-правовые и криминологические направления противодействия преступности Сборник материалов Межрегиональной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. 2019. С. 61-67.

<<³⁶⁶>> Синюков В.Н. Рецензия на книгу «Научные концепции развития российского законодательства» (монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. 544 с.

<<³⁶⁷>> Руденко А.В. Применение законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности / А.В. Руденко // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 240-241.

<<³⁶⁸>> Серков П.П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования) : монография : в трех частях / П.П. Серков. – М.: Норма, 2018. Часть вторая. – С. 362-380.

<<³⁶⁹>> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.1998 N 8-П "По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова". [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18150/

<<³⁷⁰>> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 N 14-П "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". [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18728/

<<³⁷¹>> Ревазов М.А. Принципы разумности и соразмерности при назначении административного наказания. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <http://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/zashchita-prav-grazhdan/item/66-principy-razumnosti-i-sorazmernosti-v-rossijskoj-sudebnoj-praktike>

<<³⁷²>> Руденко А.В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности / А.В. Руденко // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2016. № 4 (25). С. 77-81.

<<³⁷³>> Евсикова Е.В., Петросян Г.А. Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования / Е.В. Евсикова, Г.А. Петросян // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5. № 2. С. 263-265.

<<³⁷⁴>> Корсакова Н.А. Назначение административных наказаний : автореф. дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Корсакова Наталья Алексеевна. – Челябинск, 2011. – С. 8.

<<³⁷⁵>> Яковлева Е.А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской

природной территории): автореф. ...дисс. канд.юрид.наук 12.00.14 /Яковлева Елена Александровна/ Тюмень, 2010. – С. 18.

<<³⁷⁶>> Синюков В.Н. Рецензия на книгу «Научные концепции развития российского законодательства» (монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. 544 с.)

<<³⁷⁷>> Актуальные проблемы административного права: учебное пособие для бакалавров и магистров // под. ред. д. ю. н., проф. М. И. Никулина. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – С. 73.

<<³⁷⁸>> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. [Электронный ресурс] //[Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/

<<³⁷⁹>> Евсикова Е.В. Проблемы теории и практики института административной ответственности / Е.В. Евсикова // Евразийский юридический журнал. № 10 (125). – 2018. – С. 108-110.

<<³⁸⁰>> Еременко А.С. О понятие юридической ошибки в правоприменительной деятельности // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. - № 11 С. 2-5; Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008 - № 2 С. 2-9

<<³⁸¹>> Сибгатуллина Г.Р. Понятие «дефект права» и «юридической ошибки» в современной юридической науке // Вестник экономики, права и социологии. 2012- №1. С. 222-223

<<³⁸²>> Вопленко Н.Н. Ошибка в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. 1981. № 4 С. 40

<<³⁸³>> Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов. 1989. С. 357

<<³⁸⁴>> Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность. Вопросы теории и практики. Ярославль, 1992, С. 52

<<³⁸⁵>> Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения: теоретико – методологический аспект: дис. ...д-ра юрид. Наук: 12.00.01: Саратов.2002. 414с РГБ ОД 71:03-12/22-7

<<³⁸⁶>> См. Сибгатуллина Г.Р.

<<³⁸⁷>> Апелляционное определение Липецкого областного суда от 18.02.2019 № 33-514/2019; апелляционное определение от 05.09.2019 № 33-5764; апелляционное определение Саратовского областного суда от 30.05.2019 № 33-4269.

<<³⁸⁸>> Кисличенко Е.И. Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления (на примере республики Марий-Эл): автореф. дис.канд. юрид. Наук. Казань, 2012. С. 6-7.; Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 8 – 9 .

<<³⁸⁹>> Жильцов М.А. Дефекты трудового права и способы их преодоления: автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

<<³⁹⁰>> Власенко Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского права// Правоведение. 1991. № 3. С. 21-26

<<³⁹¹>> Головина С.Ю. Способы преодоления судами пробелов и иных дефектов трудового законодательства // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. N 4. С. 13 - 16.

<<³⁹²>> Погодин А.В. Дефекты объективного права // Журнал "Российское право в Интернете". 2010(04).

<<³⁹³>> Сулова Н.В. Дефекты в российском праве Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие // Пробелы в российском законодательстве. 2012. N 2. С. 36-39.

<<³⁹⁴>> Подготовлено при информационной поддержке СПС Консультант Плюс

<<³⁹⁵>> См., напр.: А.Е. Лунев. Координация в государственном управлении//Советское государство и право. -1971.-№11; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. -М., -1972; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. -М. -2001 и др.

<<³⁹⁶>> См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. -М., -1976. - С.38-39.

<<³⁹⁷>> Там же. - С.92.

<<³⁹⁸>> См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<<³⁹⁹>> См., напр.: Якубов С.В. «Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям». Дисс... канд. юрид. наук. - М., -2008.

<<⁴⁰⁰>> См.: Шобухин В.Ю. Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов // Безопасность бизнеса. -2007. -№ 1. -С. 7-8.

<<⁴⁰¹>> См., напр.: Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография/ под общ.ред. Ф.М. Кобзарева. -М., -2016

<<⁴⁰²>> Указ Президента РФ от 21.12.2016г. № 699 «Об утверждении Положения о МВД РФ и Типового положения о территориальном органе МВД РФ по субъекту Российской Федерации»

<<⁴⁰³>> См.: Шакирьянов М.М., Гаврилов М.А. Координация прокурором города (района) деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: вопросы планирования и контроля исполнения мероприятий//Вестник Университета прокуратуры РФ. №3(71) 2019. С.38-42.

<<⁴⁰⁴>> Зинуров Р.Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (тенденции и закономерности): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. -Уфа, -2003. С. 13; Якубов С. В. Административно-правовая

сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7–8.

<<⁴⁰⁵>> См.: Шакирьянов М.М. Указ. соч.

<<⁴⁰⁶>> См.: Кесарева Т.П. Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: учеб. пособие. – М.: Университет прокуратуры РФ, 2019.

<<⁴⁰⁷>> Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии. М., 2011. Т. 1: Общая часть. С. 475.

<<⁴⁰⁸>> Казак Б. Б., Михайлова Н. В., Столяренко В. М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 39–42.

<<⁴⁰⁹>> См.: Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2017.

<<⁴¹⁰>> Затолокин А. А. Указ. соч. С. 30.

<<⁴¹¹>> Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 26 июля 2019 г.) «О беженцах» // СПС КонсультантПлюс

<<⁴¹²>> Официальный интернет-портал государственных услуг : [сайт]. URL: <https://www.gosuslugi.ru/133144/1/info>

<<⁴¹³>> Приказ МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»

<<⁴¹⁴>> Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. URL: <http://www.mn.ru/politics/78738> (дата обращения 30 ноября 2019 г.)

<<⁴¹⁵>> Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/tab-migr4.htm (дата обращения: 30 ноября 2019 г.)

<<⁴¹⁶>> Сайт Федеральная служба государственной статистики // URL: <https://www.gks.ru/folder/13722> (Дата обращения: 07.11.2019 г.)

<<⁴¹⁷>> См.: Шергин А.П.. Совершенствование системы административных наказаний // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Санкт-Петербург. 2018 г. С. 271.

<<⁴¹⁸>> См.: Казурова Н.А., Сидорова А.В. Перспективы развития штрафа как меры пресечения для несовершеннолетних в административном праве // Современные научные исследования и разработки. 2017. С. 203.

<<⁴¹⁹>> См.: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

<<⁴²⁰>> См.: Казурова Н.А., Сидорова А.В. Перспективы развития штрафа как меры пресечения для несовершеннолетних в административном праве // Современные научные исследования и разработки. 2017. С. 204.

<<⁴²¹>> См.: Дядькин О.Н. Об ограничении административных наказаний несовершеннолетним правонарушителям // Юридическая техника. 2018. №12. С. 475; Казурова Н.А., Сидорова А.В. Перспективы развития штрафа как меры пресечения для несовершеннолетних в административном праве // Современные научные исследования и разработки. 2017. С. 203

<<⁴²²>> См.: Пономарев О.В., Рой Н.А., Мишина Е.С. Проблемы административной ответственности несовершеннолетних // ВЭПС. 2017. №2. С. 101-105. 102

<<⁴²³>> См.: Федеральный закон от 24.07.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «Кон-сультантПлюс».

<<⁴²⁴>> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6.11.2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «Консультант-Плюс».

<<⁴²⁵>> Терехин К. Цифровая экономика в России // электронный ресурс: <https://ruscoins.info/faq/cifrovaya-ekonomika-v-rossii/#i-4> (дата обращения: 27.11.2019 г.)

<<⁴²⁶>> электронный ресурс: <https://tass.ru/ekonomika/4389411> (дата обращения: 27.11.2019 г.)

<<⁴²⁷>> Юсупов Р.М. Наука и национальная безопасность, 2 изд. СПб, Наука 2011, с.127

<<⁴²⁸>> электронный ресурс: https://en.wikipedia.org/wiki/I_%3D_PAT (дата обращения 27.11.2019 г.)

<<⁴²⁹>> См.: Цуканов Н.Н. Отказ сообщить данные о себе как способ уклонения от привлечения к административной ответственности и его правовая оценка // Административное право и процесс. 2009. - № 6. С. 6.

<<⁴³⁰>> Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. М.: ВНИИ МВД РФ, 2002. 273 с. С. 54.

<<⁴³¹>> А.А. Лебедева. Криминалистическая дактилоскопия – основной способ установления личности подозреваемого/обвиняемого при отсутствии у него документов, удостоверяющих личность // Вестник уральского юридического института МВД России. № 2. – 2016. С. 41.

<<⁴³²>> Верховный Суд Российской Федерации: постановление по делу №5-ад11-9 от 12 мая 2011 года // <http://sudbiblioteka.ru> (дата обращения 28 октября 2019 года).

<<⁴³³>> См. подробнее Осипов Д.А. Черкасов К.В. Принципы организации и деятельности представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: вопросы

теории и практики / Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 430. – С. 213-218.

<<434>> Феоктистов Д.Е. Вопросы институциональной независимости Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Д. Е. Феоктистов // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования : сб. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза : Приволжский дом знаний. – 2010. – С. 239-241.

<<435>> Осипов Д.А., Черкасов К.В. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С 38-42

<<436>> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

<<437>> О представителе Губернатора Алтайского края в Алтайском краевом Законодательном Собрании : указ Губернатора Алтайского края от 01.10.2013 № 46 // Алтайская правда. – 2013. – № 293.

<<438>> О полномочном представителе губернатора Магаданской области в Магаданской областной Думе : постановление Губернатора Магаданской области от 25.03.2004 № 55 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<439>> Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области : указ Губернатора Нижегородской области от 26.08.2010 № 65. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<440>> О полномочных представителях Губернатора Омской области и Правительства Омской области в судах, правоохранительных и контролирующих органах : Указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 № 62 // Омская правда. – 2004. – № 23.

<<441>> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 03.03.1997 № 9 ст. 1011.

<<442>> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2017> (дата обращения: 05.09.2019).

<<443>> Меморандум Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации о взаимодействии в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации. Москва, 11.11.2009. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96609/> (дата обращения: 15.09.2019).

<<⁴⁴⁴>> Левин А.А. Взаимодействие неправительственных правоохранительных организаций с политическими институтами в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2. С. 14 – 144.

<<⁴⁴⁵>> Шалаева А.А. Правозащитные организации: понятие и проблемы классификации // Управленческое консультирование. 2018. № 5. С. 52 – 58.

<<⁴⁴⁶>> Федерация Независимых Профсоюзов России - официальный сайт. URL: <http://www.fnpr.ru/n/256/15039.html> (дата обращения: 15.09.2019).

<<⁴⁴⁷>> Галицков В.А. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав граждан // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 2. С. 25 – 29.

<<⁴⁴⁸>> См.: А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева. Большой юридический словарь. М. 2003. С. 257.

<<⁴⁴⁹>> www.eurasiancomission.org

<<⁴⁵⁰>> www.eaeunion.org.

<<⁴⁵¹>> www.tsouz.ru.

<<⁴⁵²>> Более подробно см. материалы сайта helpiks.org.

<<⁴⁵³>> Концепция нового КоАП РФ // КонсультантПлюс, текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 10 июня 2019 года.

<<⁴⁵⁴>> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 N 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // КонсультантПлюс.

<<⁴⁵⁵>> Постановления Верховного Суда РФ от 28.10.2019 N 44-АД19-2, от 18.07.2017 N 9-АД17-12, от 14.11.2016 N 11-АД16-20 // КонсультантПлюс.

<<⁴⁵⁶>> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21.10.2019 N 308-ЭС19-10562 по делу N А32-49415/2018, Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2018 N 18-АД18-29 // КонсультантПлюс.

<<⁴⁵⁷>> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21.10.2019 N 308-ЭС19-10562 по делу N А32-49415/2018, Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2018 N 18-АД18-29 // КонсультантПлюс.

<<⁴⁵⁸>> Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2019 N 306-ЭС19-15914 по делу N А65-12834/2018 // КонсультантПлюс.

<<⁴⁵⁹>> Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2019 N 306-ЭС19-15914 по делу N А65-12834/2018 // КонсультантПлюс.

<<460>> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16.04.2019 N 307-АД18-24091 по делу N А42-10638/2017 // КонсультантПлюс.

<<461>> Постановление Верховного Суда РФ от 17.01.2018 N 92-АД17-5 // КонсультантПлюс.

<<462>> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 04.04.2017 N 305-АД16-16921 по делу N А40-93186/2016 // КонсультантПлюс.

<<463>> Дилемма обсуждалась наукой: Яни П.С. Длится ли преступление с материальным составом? // Журнал российской юстиции. 1999. N 1; Пастухов И., Яни П. Умышленное невыполнение конституционной обязанности // Бизнес-адвокат. 2002. N 13; Ходыкин Д. Ответственность директора по неуплате налогов: что решат в судах сегодня // Трудовое право. 2018. N 9, Административное право. 2018. N 4; Решняк М.Г., Моисеев С.С. К вопросу о правовой неопределенности в регламентации уголовной ответственности за налоговые преступления // Безопасность бизнеса. 2019. N 4.

<<464>> Постановления Верховного Суда РФ от 19.08.2019 N 74-АД19-8, от 27.05.2019 N 4-АД19-2, от 25.02.2019 N 56-АД19-2 // КонсультантПлюс.

<<465>> Статья опубликована по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

<<466>> См.: Степанов Д.И. В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3. С. 15.

<<467>> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

<<468>> См.: Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=10017343640433888292370616> (дата обращения: 26.10.2019).

<<469>> См.: Постановление Волгоградского областного суда от 28 января 2016 г. по делу № 7а-134/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/cjTsFXQo3HV/> (дата обращения: 26.10.2019).

<<470>> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31, ст. 4470.

<<471>> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; Российская газета. 2019. 4 декабря. № 273.

<<472>> Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение».

<<473>> См. там же.

<<474>> См. пп. а) – г) ч.2) статьи 2 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение».

<<475>> Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 490-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

<<476>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2019) // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<477>> Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<478>> Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 499-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<479>> Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<480>> См. п.7) ст. 2 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<481>> Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 № 9 (ред. от 07.03.2019) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

<<482>> Бахрах Д.Н. Административное право. М.: НОРМА. 2015. С. 113.

<<483>> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – 2001. С. 53.

<<484>> Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. //Государство и право. 1997. С. 16.

<<485>> Бельский К.С. Указ. раб. С. 18.

<<486>> Васильев Ф.П. Административное регламентирование деятельности МВД России: Ч. 3. – М.: ДГСК МВД России. С. 13.

<<⁴⁸⁷>> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л. 2010. С. 71.

<<⁴⁸⁸>> СЗ РФ 1999. № 26. Ст. 3176. Утратил силу.

<<⁴⁸⁹>> СЗ РФ 2003. № 27. Ст. 2709.

<<⁴⁹⁰>> Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: БЕК. 1995.

<<⁴⁹¹>> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 98.

<<⁴⁹²>> Тихомиров Ю.А. Указ. раб. С. 140.

<<⁴⁹³>> Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. Минск, 1984. С. 73-76.

<<⁴⁹⁴>> См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М., Юстицинформа, 2000; Организация работы министерств в условиях экономической реформы. – М.: Наука. 1972.

<<⁴⁹⁵>> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 75–77. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: НОРМА. 2015. С. 86.

<<⁴⁹⁶>> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 102.

<<⁴⁹⁷>> Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 55.

<<⁴⁹⁸>> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. - М. /Ю.А. Тихомиров. 2005. С. 387.

<<⁴⁹⁹>> Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 83.

<<⁵⁰⁰>> Конин Н.М. Административное право России - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 73.

<<⁵⁰¹>> Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: НОРМА. 2009. С. 141.

<<⁵⁰²>> Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право – М.: Юристъ. 2001. С. 148.

<<⁵⁰³>> Ипатов Н.А. К вопросу о функциях органов исполнительной власти // Административные правоотношения: вопросы теории и практики. М.: Труды Института государства и права РАН. 2009.

<<⁵⁰⁴>> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2001. С. 352.

<<⁵⁰⁵>> Туманов Г.А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления // Советское государство и право. 1984. № 1. С. 24.

<<⁵⁰⁶>> Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7 (235). С. 80-96.

<<⁵⁰⁷>> Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. Под ред. д.ю.н., профессора В.Д. Малкова. – М.: Академия управления МВД России, 1990. С. 17.

<<⁵⁰⁸>> Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 23. Всего 368 с.

<<⁵⁰⁹>> Леонова В.В. Вопросы соотношения исполнительной власти с государственной службой, государственным управлением в России: актуальные проблемы // Государственная политика: методология, практика, направления совершенствования: Материалы Международной научно-практической конференции. Под редакцией П.А. Меркулова. – Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, 2016. С. 132-135.

<<⁵¹⁰>> Гапонов О.Н., Зуев Б.Р., Новиков В.П. Административное право. Административно-процессуальное право: Курс лекций. – Брянск, 2009. С. 8-15.

<<⁵¹¹>> Мокрый В.С., Сапожников Л.Д., Семкина О.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: Учебное пособие / под ред. А.Л. Сапожникова. – М., 2011.

<<⁵¹²>> О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. 15 мая. № 20. Ст. 2901.

<<⁵¹³>> Стырин Е.М. Электронная демократия. Перспективы развития России // Управление мегаполисом. 2010. № 2. С. 80-92.

<<⁵¹⁴>> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 24-35.

<<⁵¹⁵>> Гришин Н.В. Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. № 3 (40). С. 071-083

<<⁵¹⁶>> Веревкин А.И. Политико-административный режим регулирования избирательного процесса в современной России: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Веревкин Антон Игоревич; [Место защиты: Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена]. - Санкт-Петербург, 2013. - 22 с.

<<⁵¹⁷>> См.: Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15850787/> (дата обращения: 14.11.2019).

<<⁵¹⁸>> Воробьева О. Д. Миграционная политика России : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / О. Д. Воробьева, Л. Л. Рыбаковский, О. Л. Рыбаковский. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 182 с. — (Авторский учебник). Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. с. 119 — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/441449/p.119> (дата обращения: 30.11.2019).

<<⁵¹⁹>> Там же С.121.

<<⁵²⁰>> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. № 12-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997 г. № 51, ст. 5712.

<<⁵²¹>> Указ Президента РФ от 11 июля 2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 28 декабря 2016г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28, ст. 2880.

<<⁵²²>> Мукомель В.И. Миграционные процессы в России 1985-2015. [Электронный ресурс]. Сайт проекта Последние 30. URL: <http://last30.ru/issue/migration/research/> (дата обращения: 20.11.2019).

<<⁵²³>> Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - сентябрь 2019 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/18630986/> (дата обращения: 14.11.2019).

<<⁵²⁴>> Мукомель В.И. Миграционные процессы в России 1985-2015 // Сайт проекта Последние 30. [Электронный ресурс]. URL: <http://last30.ru/issue/migration/research/> (дата обращения: 20.11.2019).

<<⁵²⁵>> В ноябре 2018 года «Лаборатория Касперского» объявила, что «цифровая личность» человека в даркнете продается за \$50. Здесь имеются в виду реквизиты банковских карт и счетов, аккаунты в социальных сетях, удаленный доступ к серверам и персональным компьютерам, а также сведения из приложений для знакомств и полный список посещаемых порносайтов. Согласно данным компании Comparitech, скан паспорта россиянина в даркнете продается за \$10-11. Этого порой оказывается достаточно, чтобы оформить счет или кредит на имя жертвы в банке (см. : Утечки неизбежны: кто ответственен за персональные данные [Электронный ресурс]. https://www.gazeta.ru/tech/2019/08/09_a_12567469.shtml (дата обращения 26.11.2019).

<<⁵²⁶>> Есть мнение, что «использование социальных сетей часто фе-тишизируют, полагая, что именно сетевые технологии виноваты в активности молодежи. Не случайно со стороны власти все время возникает желание ограничить и поставить под контроль социальные сети и сетевые мессенджеры. Однако это связано с непониманием со стороны власти природы сетевой социализации. Сетевые технологии, как это ни странно, снижают массовость уличных акций. В конце 80-х и начале 90-х годов людям требовалось выйти на улицу, чтобы убедиться, что их мнение совпадает с мнением других. Сегодня для этого не надо выходить на улицу» (См.: Славин Б. Уличный протест в цифровую эру: почему власть не должна бояться митингов [Электронный ресурс]. <https://www.forbes.ru/obshchestvo/381009-ulichnyy-protest-v-cifrovuyu-eru-pochemu-vlast-ne-dolzha-boyatsya-mitingov>(дата обращения 26.11.2019).

<<⁵²⁷>>См., напр.: ст. 8.5.2. Сокрытие сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов или включение недостоверных сведений о

санитарном и лесопатологическом состоянии лесов в акт лесопатологического обследования; ст. 13.27. Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети "Интернет"; ст. 14.52. Нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации; ст. 15.26.1. Нарушение законодательства Российской Федерации о микрофинансовой деятельности; ст. 15.33.1. Невыполнение требований законодательства об обязательном медицинском страховании о размещении в сети "Интернет" информации об условиях осуществления деятельности в сфере обязательного медицинского страхования.

<<⁵²⁸>> См., напр.: ст. 6.17. Нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; ст. 6.21. Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних; ст. 13.15. Злоупотребление свободой массовой информации; ст.19.34. Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента; ст. 20.3.1. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (выполняющая роль административной преюдиции по отношению к ст.282 УК РФ); ст.13.37. Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности; ст. 14.1.1. Незаконные организация и проведение азартных игр; ст.14.62. Деятельность по привлечению денежных средств и (или) иного имущества).

<<⁵²⁹>> См. об этом подр. напр.: По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. N 4; Дело «Савва Терентьев (Savva Terentyev) против Российской Федерации» (жалоба N 10692/09): Постановление ЕСПЧ от 28.08.2018// Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание". 2018. N 10; Князев С.Д. Законодательство об административной ответственности: состояние и перспективы реформирования (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 4 (70). С. 20-31; «Критерии проверки закона Конституции» в кн.: Кряжкова О.Н., Подоплелова О.Г. Стратегия защиты в Конституционном Суде России. Практическое руководство. М.: Институт публичной политики и права, 2018. С.52-70; Должиков А.А. стакан наполовину

полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав// Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С.80-112.

<<⁵³⁰>> Сироте не дали квартиру и обвинили в неуважении к власти [Электронный ресурс] https://tsargrad.tv/articles/sirote-ne-dali-kvartiru-i-obvinili-v-neuvazhenii-k-vlasti-2_223313(дата обращения 26.11.2019).

<<⁵³¹>> См. об этом подробно: Пошелов П.В. Теоретические и практические проблемы статьи 20.2 КоАП РФ // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 73-77.

<<⁵³²>> См., напр.: ст. 13.6. Использование средств связи или несертифицированных средств кодирования (шифрования), не прошедших процедуру подтверждения их соответствия установленным требованиям; ст. 13.21. Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации (в том числе сетевого издания или сайта); ст. 13.31. Неисполнение обязанностей организатором распространения информации в сети "Интернет", например, обязанности хранить и (или) предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, соответствующую информацию; ст.13.34. Неисполнение оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", обязанности по ограничению или возобновлению доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен или возобновлен на основании сведений, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; ст.13.40. Неисполнение обязанностей оператором поисковой системы (например, Неисполнение оператором поисковой системы обязанности по прекращению на территории Российской Федерации выдачи по запросам пользователей указанной поисковой системы сведений об информационных ресурсах, информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым ограничен на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации); ст. 19.7.10. Непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

<<⁵³³>> См. подр.: Блокирование Telegram в России https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_Telegram_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8 [Электронный ресурс] (дата обращения 26.11.2019).

<<534>> См.: Концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] <http://static.government.ru/media/files/KVhRvRfP SydJQShBlwAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения 25.09.2019).

<<535>> Стратегия реформы милиции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы// Официальный сайт МВД Таджикистана// <http://www.mvd.tj> (дата обращения – 10.10.2019)

<<536>> Научный руководитель – Л. А. Ларина, заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

<<537>> Федеральный закон от 15.04.2019 N 59-ФЗ "О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации".

<<538>> "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 26.07.2019).

<<539>> Сулова С. И. Хостелы: проблемы правового регулирования. Туризм: право и экономика, 2016, N 2, с. 112-116.

<<540>> Куцина С. И. Правовой режим жилого помещения. ЭЖ-Юрист, 2016, N 28.

<<541>> ТАСС // URL: <https://tass.ru/ekonomika/6202352>

<<542>> Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 03.07.2019) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации".

<<543>> Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 N 158 "Об утверждении Положения о классификации гостиниц".

<<544>> Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер, 2006. с. 89 - 90.

<<545>> Писаревский Е. Л. Договор на предоставление гостиничных услуг // Юрист. 2001. N 1. с. 41.

<<546>> Брагинский М. И. Договор хранения. М.: Статут, 1999. с. 152.

<<547>> Туристическая библиотека // URL: http://tourlib.net/books_tourism/senin03.htm

<<548>> "ГОСТ Р 56184-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги средств размещения. Общие требования к хостелам" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 23.10.2014 N 1393-ст).

<<549>> Что такое апартаменты и чем они отличаются от квартиры? Электронный журнал "Азбука права", 2019.

<<550>> Приложение N 3 к Положению, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.02.2019 N 158.

<<551>> ч. 1 ст. 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ

<<552>> Постановление Правительства Москвы от 27.10.2015 N 692-ПП (ред. от 21.12.2017) "О переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения, признании нежилых помещений жилыми помещени-

ями, пригодными для проживания" (вместе с "Административным регламентом предоставления государственной услуги города Москвы "Перевод жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение", "Порядком взаимодействия Департамента городского имущества города Москвы и органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве при согласовании проекта решения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы о переводе жилого помещения в нежилое помещение при планировании производства работ, проведение которых связано с передачей в пользование и/или присоединением к переводимому помещению части общего имущества при переустройстве и (или) перепланировке", "Положением о межведомственной комиссии города Москвы по определению соответствия нежилых помещений требованиям, предъявляемым к жилым помещениям в рамках перевода нежилых помещений в жилые помещения").

<<553>> "Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 года" (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17.09.2008) (ред. от 04.06.2014).

<<554>> Постановление Правительства Москвы от 27.10.2015 N 692-ПП (ред. от 21.12.2017) "О переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения, признании нежилых помещений жилыми помещениями, пригодными для проживания" (вместе с п. п. 2.5.1.2 - 2.5.2 "Административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы "Перевод жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение").

<<555>> ст. ст. 29, 36 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О кадастровой деятельности".

<<556>> п. 7 ч. 2 ст. 14, ч. 12 ст. 24 Федерального закона от 13 июля 2015 г. N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости".

<<557>> Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 N 158 "Об утверждении Положения о классификации гостиниц".

<<558>> См.: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7020.

<<559>> См.: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

<<560>> См.: Приказ МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 «Об учреждении порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса» // «Российская газета», № 154, 17.07.2013.

<<⁵⁶¹>> См., например, Сафронов А.Д. О некоторых аспектах конкурсного замещения должностей правоохранительной службы //Вестник МВД России. - М., 2006. №3 (86). С.55; Спицына Е.А. Правовое обеспечение формирования кадровых ресурсов органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. С. 139; Роша А.Н. Актуальные проблемы работы с кадрами в органах внутренних дел в условиях расширения демократии //Совершенствование работы с кадрами в органах внутренних дел: Труды Академии МВД СССР, - М.. 1989; Овсянко Д.М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации. М., 1998; Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

<<⁵⁶²>> Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. - М.: Изд-во РАГС, 2005. С.310.

<<⁵⁶³>> См.: Бобров А.М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 110.

<<⁵⁶⁴>> См.: п. 40 приказа МВД России от 12.03.2015 № 321 «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.04.2019.

<<⁵⁶⁵>> См., напр.: Хазанов С. Д. К проблеме формирования административных процедур// Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 46; Малявина Н. Б. Административные процедуры в зарубежных странах // Вестник Челябинского государственного университета. 2008, №22, с. 93-101; Административные процедуры: монография /Отв. ред. Попов Л.Л., Зубарев С.М. М.: ИНФРА: Норма М, 2017.

<<⁵⁶⁶>> Ренов Э.Н. Вступительная статья// Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2-ое издание, 2007, НОРМА.

<<⁵⁶⁷>> Проект Федерального закона N 64090-3 "Об административных процедурах" (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.02.2001) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?md=D8C86C1632E37CC65FEE3CE2DB38D4BB&req=doc&base=PRJ&n=29125&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#9yczksvgvf4> (дата обращения: 13.09.2019)

<<⁵⁶⁸>> Ю.Н. Стариков. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административ-

ного законодательства// Вестник Воронежского государственного университета, 2015 г, №3, с. 20-28.

<<569>> См.: Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003 г., № 1, с. 59.

<<570>> Текст переводился автором самостоятельно с немецкого языка.

<<571>> <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf> (Дата обращения: 30.09.2019 г.).

<<572>> Сборник законов об административных процедурах, 2018 г, 2-е издание, ред. infotropic media.

<<573>> Давыдов К.В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) 2016 г., №5 (21), с. 57.

<<574>> п. 3, ст. 11 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 08.01.2019 г.) // "Российская газета", 05.05.2006 г. N 95.

<<575>> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг" (в ред. от 17.11.2018) // "Собрание законодательства РФ", 30.05.2011 г., N 22с. 3169.

<<576>> Постановления Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг" (в ред. от 17.11.2018) // "Собрание законодательства РФ", 30.05.2011 г., N 22с. 3169.

<<577>> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 25.09.2018) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // "Собрание законодательства РФ", 18.08.1997 г., N 33, с. 3895

<<578>> Винтер А.Б. Избавление от административных регламентов по предоставлению публичных услуг: значение и оптимальный способ // Сборник МГУ им. Ломоносова М.В. "Ломоносов-2019", 21.03.2019 г.

<<579>> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации"(ред. от 14.09.2019) // "Собрание законодательства РФ", 07.06.2004, N 23, с. 2313.

<<580>> https://www.souzveche.ru/articles/tribune_deputy/28579/ (дата обращения: 28.09.2019 г.)

<<581>> Ян Цико. Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права «Административное право: сравнительно-правовые подходы», 2014 г, с. 362.

<<582>> К.В. Давыдов. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории// Монография, NOTA BENE, 2010 г.

<<583>> <http://voronej.arbitr.ru/images/%D0%9E%D0%B1%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%20%D0%B3%D0%BE%D1%81.%20%D0%B8%20%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86.%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%B5.pdf> (дата обращения: 30.09.2019 г.).

<<584>> Ковшикова Е.В., Шиндряева И.В. Информационная безопасность в региональном органе исполнительной власти: технологии работы с документами // ТТПС. 2018. №1 (43).

<<585>> Шелепина Е.А. Правовые аспекты электронного документооборота : диссертация... кандидата юридических наук : 12.00.03 Москва. 2007. С. 46.

<<586>> Там же. С. 29.

<<587>> Григорян А.А. Терминология современного делопроизводства (исторический, системный и лексикографический аспекты): диссертация ... кандидата Филологических наук: 10.02.01 [Место защиты: ФГБОУ ВО «Ярославский государственный педагогический университет им. К.Д. Ушинского»]. 2016. С.74.

<<588>> О введении в эксплуатацию системы автоматизации делопроизводства и электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 декабря 2012 года № 177 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<589>> Об Информационном ресурсе исполнительных органов государственной власти Тюменской области: распоряжением Правительства Тюменской области от 13 мая 2013 г. № 715-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<590>> Об утверждении регламента хранения и передачи данных в единой информационно-аналитической системе здравоохранения Челябинской области: Приказ Министерства здравоохранения Челябинской области от 01.04.2009 N 338. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<591>> О государственной программе Челябинской области «Развитие архивного дела в Челябинской области»: постановление Правительства Челябинской области от 17.11.2015 г .№ 572-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁵⁹²>> Лобанова Александра Михайловна Предпосылки и проблемы формирования унифицированной системы электронной управленческой документации (усэуд) // Научный вестник Крыма. 2016. №4 (4). С.5.

<<⁵⁹³>> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 307-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁵⁹⁴>> Климович М.В. Правовые и организационные проблемы информатизации и электронного документооборота в органах государственной власти субъекта Российской Федерации : (На примере Воронежской области) : Дис. ... канд. юрид. наук : 05.13.19 Воронеж. 2006 С. 132.

<<⁵⁹⁵>> О введении в эксплуатацию системы электронного документооборота и делопроизводства: распоряжение Правительства Тюменской области от 23 апреля 2012 года № 636-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁵⁹⁶>> Чеботарева А.А. Электронный документооборот электронного правительства: к вопросу о проблемах обеспечения прав и свобод субъектов информационного общества // Юридический мир. - М.: Юрист, 2014, № 2 (206). - С. 13-16.

<<⁵⁹⁷>> Околеснова О.А. Электронное правительство как новый информационно-правовой механизм // Вестник Тверского государственного университета. 2017. №4. С.189.

<<⁵⁹⁸>> Hollywood, John S., Winkelman Zev. Improving Information Sharing Across Law Enforcement: Why Can't We Know? // Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015. P.3

<<⁵⁹⁹>> Об автоматизированной системе электронного документооборота Аппарата Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области: распоряжение Правительства Челябинской области от 03.05.2012 г. № 80-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁶⁰⁰>> О введении в эксплуатацию системы электронного документооборота и делопроизводства: распоряжение Правительства Тюменской области от 23 апреля 2012 года № 636-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁶⁰¹>> О системе электронного документооборота Правительства Свердловской области и системе "Обращения граждан: Указ Губернатора Свердловской области от 12.09.2018 № 434-УГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁶⁰²>> О системе электронного документооборота Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Правительства Ханты-Мансийского АО - Югры от 27 апреля 2018 г. N 136-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<<⁶⁰³>> Матюшенков Д.М. Проблемы взаимодействия добровольных народных дружин с правоохранительными органами Российской Федерации: Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2018» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2018.

<<⁶⁰⁴>> Матюшенков Д.М. Некоторые аспекты взаимодействия полиции и общественных объединений в сфере охраны общественного порядка / Д.М.Матюшенков // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина № 6. 2019

<<⁶⁰⁵>> Приказ ГУ МВД России по Ставропольскому краю от 26.09.2014 № 874 «Методические рекомендации по созданию и регистрации общественных объединений правоохранительной направленности». // сайт ГУ МВД РФ по Ставропольскому краю/URL: [http:// https://26.xn-b1aew.xn-r1ai/folder/3476214](http://https://26.xn-b1aew.xn-r1ai/folder/3476214) //.

<<⁶⁰⁶>> Приказ МВД от 21 июля 2014 года N 597 "Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин""// СПС Гарант/URL: <http://base.garant.ru/70827200/> //

<<⁶⁰⁷>> Матюшенков Д. М. Правовые и организационные проблемы добровольных народных дружин и дальнейшее развитие этого института в Российской Федерации // Современный юрист: Русско-итальянский международный университет (Институт). М., 2017. № 4 (21). С. 108—115.

<<⁶⁰⁸>> Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. >Тюмень, 2007. - 231 с. : ил. РГБ ОД, 61:07-12/2421.

<<⁶⁰⁹>> Конституция Российской Федерации>"(ред. от 21.07.2014)// СПС Консультант Плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).

<<⁶¹⁰>> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М. : Норма, 2008. - С.189.

<<⁶¹¹>> Любутов Н. А. Государственно-общественные объединения: проблемы правового статуса // Современное право. – 2010. – № 12. С. 24-28.

<<⁶¹²>> Приказ МВД России от 21.07.2014 N 599 О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности)//СПС «Консультант плюс»URL: http://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167412/ //.

<<⁶¹³>> Население и охрана общественного порядка в российской истории: монография / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, И. А. Потёмкин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. С. Мулукаева. – М.: Академия управления МВД России, 2018. 148 с.

<<⁶¹⁴>> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002.

<<615>> См.: ст.2 Закона Российской Федерации «О полиции» №3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. // Российская газета№5401 от 8 февраля 2011г.

<<616>> Avesta - информационное агентство – Avesta.Tj. -2017.<https://mvd.tj/index.php/ru/telefon-doveriya/11812-ministerstvo-vnutrennikh-del-vsegda-gotovo-sotrudnichat-s-obshchestvom-telefon-doveriya-aktivno-sposobstvuet-etomu>.

<<617>> Отчёт УИЦ МВД Республики Таджикистан за период 2016-2019 года.

<<618>> Научный руководитель – Василенко Г.Н., заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент? полковник полиции

<<619>> Воробьёва О. Д. Миграционные процессы населения: вопросы теории и государственной миграционной политики // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации / Аналитический сборник Совета Федерации ФС России — 2003. — № 9 (202). — С. 35.

<<620>> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Консультант Плюс [Электрон. ресурс] / АО «Консультант Плюс». М., 2019. (Ст. 62).

<<621>> Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Консультант Плюс [Электрон. ресурс] / АО «Консультант Плюс». М., 2019. (Ст. 4)

<<622>> Тот же Федеральный закон, (ст. 34)

<<623>> Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306 (ред. от 17.06.2016) "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии" // Консультант Плюс [Электрон. ресурс] / АО «Консультант Плюс». М., 2019. (Ст. 39)

<<624>> Желтобрюх А.В. «О перспективах подготовки сотрудников ОВД к действиям в чрезвычайных ситуациях, связанных с применением огнестрельного оружия» Материалы девятнадцатой всероссийской научно-методической конференции. Восточно-Сибирский институт МВД России; [Текст] – Иркутск, 2017. С. 273-275.

<<625>> Ковалев Д.В. Сошин А.А. «О подготовке и проведении задержания правонарушителей» Материалы XVII Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Победы в Великой

Отечественной войне 1941-1945 гг. и празднованию 20-летия образования кафедры физической подготовки. [Текст] – Иркутск, 2017. С. 275-277.

<<626>> Профессиональное обучение сотрудников правоохранительных органов внутренних дел (профессиональная подготовка полицейских) [Текст]: учеб для курсантов и слушателей образоват. орг. системы МВД России. в 2 ч. / Д. В. Карабаш [и др.]; под общ. ред. В. Л. Кубышко; М-во внутр. дел Рос. Федерации, Департамент гос. службы и кадров. - М. : ДГСК МВД России, 2015 - Ч. 2. - 2015. - 319 с. (гриф МВД России).

<<627>> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: [Электронный ресурс] – электрон. данные. – Программа инф. поддержки рос. науки и образования // справ. правовые системы Консультант Плюс: Высш. шк. – 2018. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<<628>> Чибунин В.М. «О некоторых вопросах по организации охраны общественного порядка и обеспечению безопасности граждан на железнодорожных объектах» Материалы XVII Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. и празднованию 20-летия образования кафедры физической подготовки. [Текст] – Иркутск, 2017. С. 298-302.

<<629>> Марьин, М.И., Мальцева, Т.В., Петров, В.Е., Сафронов, А.Д. Психологическая подготовка сотрудников полиции к профессиональной деятельности: учебно-методическое пособие. – Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2014. С. 38.

<<630>> Ермолаева Н.А. Целесообразность воспитания участников дорожного движения сотрудниками ГИБДД // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 1. – С. 211–214.

<<631>> Наставление по организации деятельности Государственной инспекции обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения // Российская газета. 2003.

<<632>> Борисова, С.Е. Психологические особенности деятельности инспекторов дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения: учебное (практическое) пособие. – М.: ООО «Ваш полиграфический партнер», 2011. С. 55.

<<633>> Ермолаева Н.А. Указ. раб.

Содержание

Раздел 1. Материалы работы секции административного права на тему: «Административные процедуры» 28 ноября 2019 года	3
Агамагомедова С.А. Административные процедуры государственного контроля и надзора в условиях цифровизации экономики	3
Бакурова Н.Н. Административные процедуры, связанные с исполнительным производством	7
Бакурова Н.Н., Семенова К. Ю. Административные процедуры и роль информационных технологий	14
Боброва О.В. Процедура обжалования в арбитражном суде решений и действий (бездействия) прокурора	21
Василенко Г.Н. Административная процедура энергодекларирования	27
Винокуров А.Ю. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при проведении административных процедур	31
Волков А.М. Административные процедуры публичного администрирования	36
Глазырин Т.С. Доступность государственных и муниципальных услуг для инвалидов	40
Давыдов К.В. Правовое регулирование административной процедуры в зарубежных странах	45
Кислухин В.А. Юридическая процедура формирования правовой миссии полиции государств Союза Бенилюкс	53
Ковшевацкий В.И., Шайхутдинова Т.Ф., Ольшевская А.В. К вопросу об уяснении сущности административных процедур	58
Комовкина Л.С., Шайхутдинова Т.Ф. К вопросу правовой регламентации процедуры урегулирования конфликта интересов при замещении должностей сотрудниками органов внутренних дел, являющихся близкими родственниками	64
Лещина Э.Л. Административное дело как категория административного процесса	68

Майоров В.И. Процедуры профилактики нарушений обязательных требований как основного направления контрольно-надзорной деятельности	73
Пантелеев В.Ю. Совершенствование административных процедур по обеспечению безопасности и качества товаров, работ и услуг	79
Пеганова Ю.А. Изъятие переданных федеральных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы правового обеспечения процедуры	95
Попова Н.Ф. Влияние административных процедур на повышение эффективности государственного управления	100
Потапкин Р.В. Процедурные пределы органов внутреннего государственного финансового контроля, связанные с наказанием должностных лиц за неисполнение ненормативных правовых актов, вынесенных объекту контроля	104
Равнюшкин А.В. О социально-экономической модели развития государства как базовой основы для регламентации деятельности органов государственного управления и осуществления административных процедур	109
Сабаева С.В. Государственная защита прав и свобод человека как основа концепции совершенствования законодательства об административных процедурах в государственном управлении Российской Федерации	114
Смирнова Е.Н. Административные процедуры в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности	122
Спиридонов П.Е. Отдельные вопросы доказывания в административно-процедурных производствах	126
Стандзюнь Л.В. К вопросу о совершенствовании административных процедур лицензирования	130
Столярова З.Н. Об административном контроле качества предоставления государственных услуг в сфере миграции	135
Тихомиров Ю.А., Зубарев С.М., Сарьян В.К., Кирдина-Чэндлер С.Г., Иванов А.В., Фролов А.И. Проект междисциплинарного исследования механизма обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации	139

Ткаченко Н.Н., Рожкова Ю.И. Аттестация сотрудников органов внутренних дел: вопросы совершенствования законодательства	146
Трифонова К.В. Актуальные проблемы применения процедуры реадмиссии в контексте защиты прав и свобод человека	149
Федорова И.В. О процедурах взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с институтами гражданского общества	153
Фесько Д.С. Контрольно-надзорные процедуры в условиях новых информационных технологий	157
Фролов А.И. О перспективах использования цивилистических конструкций в административном праве и процессе	162
Чермянинов Д.В. Административные процедуры и таможенные процедуры – полное несоответствие понятий и назначения	166
Юсупов В.А. Административные процедуры принятия управленческих решений	169
Раздел 2. Материалы секции административного права 28 ноября 2019 года по смежным проблемам	174
Гридин С.И. К понятию методов государственного управления	174
Грищенко Л.Л., Грищенко В.В. Роль и юридическая основа урбанизации в советский период	180
Гуменюк В.П. Совершенствование административно-правовой ответственности за нарушение таможенного законодательства в РФ	184
Добробаба М.Б. Проблемы правового регулирования дисциплинарного производства на государственной службе	188
Евсикова Е.В. К вопросу о реформировании КоАП РФ и соблюдении баланса интересов прав и обязанностей граждан и публичной власти	193
Истомин М.А. Соотношение понятий «дефект права» и «юридическая ошибка»	200
Кардашова И.Б. О совершенствовании координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью	206

Каримова Г.Ю. К вопросу о предупреждении административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность	211
Колпаков П.А. Предоставление временного убежища как механизм защиты Российской Федерацией прав иностранных граждан	216
Комовкина Л.С., Шубин И.В. К вопросу о применении штрафной санкции в отношении несовершеннолетних, совершивших административное правонарушение	221
Конев С.И. Административно-правовой режим информационной безопасности	224
Кострова О.В. Проблемы идентификации личности при производстве по делу об административном правонарушении	228
Осипов Д.А. К вопросу о независимости представителей органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	234
Плуталов И.Ю. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с различными субъектами его правозащитной деятельности	239
Сарксян И.Л. Проблема административно-деликтного законодательства государств-членов ЕАЭС в области таможенного дела (таможенных правонарушений)	244
Смоляков П.Н. Сроки давности привлечения к ответственности – УК и КоАП: современная проблематика	251
Соболева Ю.В. Критерии отнесения негосударственных организаций к осуществляющим публичные полномочия	257
Столярова З.Н., Климова Е.В. Актуальные вопросы административной ответственности за нарушение российского законодательства о миграционном учете	260
Ускова А.С. О содержании основных элементов административно-правового статуса органов исполнительной власти	266
Чистобородов И.Г. Понятие государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации	273
Шарипова Э.А. К вопросу об административно-правовом регулировании въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию	278

Шишкина О.Е. Административная ответственность: защита или ограничение прав в условиях цифровой среды	283
Раздел 3. Материалы подсекции административного права	
28 ноября 2019 года для молодых ученых	286
Абдуллоев А.Л. Обеспечение прав и свобод гражданина в деятельности милиции республики Таджикистан	286
Бакулина А.А. Координация международных и национальных норм права в сфере миграции	292
Булавчик Е.В. Административные процедуры в свете новелл регулирования гостиничного бизнеса	297
Вашаев М.А. Процедура зачисления в образовательную организацию МВД России как основание возникновения государственно-служебных отношений	303
Винтер А.Б. О проекте федерального закона «Об административных процедурах»: основные проблемы и способы их решения	306
Мазеин А.В. Практика правового регулирования электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа	316
Матюшенков Д.М. Некоторые вопросы создания общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка	321
Мирзохофизиён М.М. Дистанционное участие граждан как современный метод взаимодействия по обеспечению общественного порядка в Республике Таджикистан	326
Морозов В.А. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях МВД России	330
Фидель П.М. Анализ проблем обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти, наделенных административно-властными полномочиями на объектах воздушного транспорта	333
Шарипов М.Р. К вопросу о целесообразности воспитания участников дорожного движения	336
Примечания	339

