

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 1

IJAPALP

2016



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

Actual Problems of Administrative Law and Process

№ 1 • 2016

EDITORIAL BOARD

Y.E. Avrutin,
doctor of Law,
professor, honored lawyer of the Russian Federation
honored worker of science

S.N. Baburin,
doctor of law, professor

V.V. Bachila,
candidate of law, assistant professor

A.A. Bakradze,
doctor of law, professor

S.N. Bratanovsky,
doctor of law, professor

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor, honored lawyer
of the Republic of Belarus

A.M. Voronov,
doctor of law, professor

A.Y. Grishko,
doctor of law, professor

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor

M.D. Davitadze,
doctor of law, professor

S.V. Dubrovin,
doctor of law, professor, honored worker
of higher school of Russia

A.S. Dugenets,
doctor of law, professor, honored lawyer
of the Russian Federation

A.B. Zelencov,
doctor of law, professor

A.V. Zubach,
doctor of law, professor

S.M. Ziryanov,
doctor of law, professor

N.G. Ivanov,
doctor of law, professor, honored lawyer
of the Russian Federation

A.A. Kalgina
candidate of law, assistant professor

I.B. Kardashova,
doctor of law, professor

R. Kvaratskhelia,
doctor of law

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor

P.I. Kononov,
doctor of law, professor, member of RAUN

A.M. Kononov,
doctor of law, professor

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor

A.V. Kurakin,
doctor of law, professor,
honored worker of MIA of Russia

E.L. Loginov,
doctor of economic sciences, professor

V.B. Mantusov,
doctor of economic sciences, professor

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor, honored lawyer
of the Russian Federation

F.G. Mishko,
doctor of law, assistant professor

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

G.A. Prokopovich,
doctor of law

B.V. Rossinskiy,
doctor of law, professor, honored lawyer
of the Russian Federation

N.V. Romyancev,
doctor of law

Z.B. Soktoev,
doctor of law, professor

O.V. Staroverova,
doctor of law

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor

L.N. Tepman,
doctor of economic sciences, professor

A.M. Tsaliev,
doctor of law, professor, member of the Academy of
humanities, member of the Academy of Legal Sciences

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the Russian Federation

R. Chenghis,
president of Law enforcement
University, professor

A.P. Shergin,
doctor of law, professor, honored worker
of science of Russia

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of economic sciences,
professor

Актуальные проблемы административного права и процесса

№ 1 • 2016

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Ю.Е. Аврутин,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ

С.Н. Бабурин,

доктор юридических наук, профессор

В.В. Бачила,

кандидат юридических наук, доцент

А.А. Бакрадзе,

доктор юридических наук, профессор

С.Н. Братановский,

доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального
образования РФ

Г.А. Василевич,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь

А.М. Воронов,

доктор юридических наук, профессор

А.Я. Гришко,

доктор юридических наук, профессор

Г.С. Гурбанов,

доктор юридических наук, профессор

М.Д. Давитадзе,

доктор юридических наук, профессор

С.В. Дубровин,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

А.С. Дугенец,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

А.Б. Зеленцов,

доктор юридических наук, профессор

А.В. Зубач,

доктор юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,

доктор юридических наук, профессор

Н.Г. Иванов,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

А.А. Кальгина,

кандидат юридических наук, доцент

И.Б. Кардашова,

доктор юридических наук, профессор

Р. Кварацхелия,

доктор юридических наук

Н.А. Колоколов,

доктор юридических наук, профессор

П.И. Кононов,

доктор юридических наук, профессор,
член РАЮН

А.М. Кононов,

доктор юридических наук, профессор,

М.В. Костенников,

доктор юридических наук, профессор

А.В. Куракин,

доктор юридических наук, профессор

Е.Л. Логинов,

доктор экономических наук, профессор

В.Б. Мантусов,

доктор экономических наук, профессор

Г.Б. Мирзоев,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

Ф.Г. Мышко,

доктор юридических наук, доцент

А.М. Осавелюк,

доктор юридических наук, профессор

Г.А. Прокопович,

доктор юридических наук

Б.В. Россинский,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

Н.В. Румянцев,

доктор юридических наук,

З.Б. Соктоев,

доктор юридических наук, профессор

О.В. Староверова,

доктор юридических наук

А.И. Стахов,

доктор юридических наук, профессор

Л.Н. Тепман,

доктор экономических наук, профессор

А.М. Цалиев,

доктор юридических наук,
профессор, член Академии гуманитарных наук,
член Академии юридических наук

Н.М. Чепурнова,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Р. Чингиз,

президент Университета
правоохранительных органов
Монголии, профессор

А.П. Шергин,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Н.Д. Эриашвили,

кандидат исторических,
кандидат юридических наук, доктор
экономических наук,
профессор

CONTENTS

Chief editor of Joint editorial
N.D. Eriashvili
 candidate of historical sciences,
 candidate of law, doctor of
 economics,
 professor, laureate of the Russian
 Federation Government prize in
 Science and Technology.
 E-mail: professor60@mail.ru

CEO of publishing house
 «UNITY-DANA»
V.N. Zakaidze
E-mail: unity@unity-dana.ru
Tel.: +7(499)195-90-36

Representations
in Russia:
 1 Irina Levchenko,
 Moscow, 123298
 Tel./fax: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:
 44 A. Kazbegi Avenue, Tbilisi,
 0186, Publishing house
 Righteous Georgia

Chief editor
S. Baramidze

Special correspondent
A. Kldeiseli

Designer-editor
G.T. Turmanidze
 Tel./Fax: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

Registration certificate
404499538

in USA:
 3565 Edencroft Road,
 Huntingdon Valley, Pennsylvania
D.Skhirtladze, MD, MPH
 +12157605939
E-mail:
 dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:
 3, Tze'Elim, Yokneam
L.N. Tepman
 doctor of economical sciences,
 professor
E-mail: tepmn32@list.ru

in Republic of Kazakhstan:
 30, Gagarin str., Shymkent
I.T. Chariev,
 doctor of pedagogical sciences,
 professor, academician of the IASP
 Tel: +77012608938
E-mail: ergash-39@mail.ru

www.unity-dana.ru
 www.niion.org

S.Y. Andrejco, E.N. Khazov Actual problems of organization and activities of the ministry of internal affairs of Russia in connection with the reforms conducted in the sphere of migration and their solutions.....5

G.N. Vasilenko Part of the mechanism of administrative-legal declaration... 10

A.V. Olshevskaya, O.M. Popovich About legal nature of the administrative process.....15

Y.V. Kivich Measures of administrative and legal protection of the relations of the passengers arising in transit and freights the motor transport and city land electric transport.....18

V.I. Koshevatskiy The administrative compulsion in the system of state coercion.....22

D.A. Novgorodov Relationships in the internet - as an object of administrative and jurisdictional protection.....25

E.O. Bondar, A.G. Andreev Mode of bank accounts in bankruptcy proceedings.....30

N.D. Eriashvili, V.N. Galuzo Customs about the role of action in determining the content of customs control in the Russian Federation....34

A.V. Polukarov On the question of the relationship between criminal law and administrative-legal means of combating corruption in the social sphere.....41

M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin Disciplinary liability of police officers.....48

D.N. Shurukhnova Prerequisites the formation and development of the institute of legal aid on affairs about administrative offences.....53

V.E. Khazova, M.V. Saudakhanov On some peculiarities of administrative process in France: lodge of complaint, legal representation, preparation for legal investigation, judgement.....57

A.I. Stakhov Administrative-legal characteristic executive power in Russia....61

A.M. Nizametdinov, I.V. Potapenkova Features of realization of medical examinations as measures of maintenance of manufacture on business about an administrative offence.....68

E.V. Klimkina, G.H. Hadisov Classification appeals of citizens of the Russian Federation.....72

Z.A. Saidov Administrative law in the system of economic management.....76

M.V. Saudakhanov, V.E. Khazova On some peculiarities of administrative process in France: service of government commissars, open hearing of the case.....91

I.V. Potapenkova Topical issues of international experience in ensuring the protection of public order and public safety during public events the bodies of internal affairs (police).....95

S.G. Zhestyannikov, E.N. Khazov The Main Directions For Improving The Activity Of Internal Affairs Bodies In The Sphere Of Labour Migration In The Russian Federation.....99

N.A. Kolokolov The evolution of the judiciary of Russia: the historical and legal aspect.....105

СОДЕРЖАНИЕ

*Главный редактор
Объединенной редакции*

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru

*Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»*
В.Н. Закаидзе
E-mail: unity@unity-dana.ru

Представительства

в России: 123298 Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177 Тбилиси,
пр. Александра Казбеги, д. 44,
издательство «Справедливая Грузия»

Редактор
С. Барамидзе

Специальный корреспондент
А. Клдеисели

Дизайнер-редактор
Г.Т. Турманидзе

Тел./факс: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404499538

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд 3565
Д. Схиртладзе,
доктор медицины
E-mail:
dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам,
ул. Цеелим, д. 8
Л.Н. Тепман,
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

в Республике Казахстан:
г. Шемкент, ул. Гагарина,
д. 30, кв. 57
И.Т. Чариев,
доктор педагогических наук,
профессор, академик МАНПО
Тел: +77012608938
E-mail: ergash-39@mail.ru

www.unity-dana.ru
www.niion.org

С.А. Андрейцо, Е.Н. Хазов Актуальные проблемы организации и деятельности МВД России в связи с реформами проводимыми в сфере миграции, и пути их решения.....	5
Г.Н. Василенко Состав механизма административно-правового декларирования.....	10
А.В. Ольшевская, О.М. Попович О юридической сущности административного процесса.....	15
Ю.В. Кивич Меры административно-юридической защиты отношений возникающих при перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.....	18
В.И. Ковшевацкий Административное принуждение в системе государственного принуждения.....	22
Д.А. Новгородов Правоотношения в сети Интернет как объект административно-юрисдикционной защиты.....	25
Е.О. Бондарь, А.Г. Андреев Режим банковских счетов в процедуре конкурсного производства.....	30
Н.Д. Эриашвили, В.Н. Галузо О роли таможенных действий при определении содержания таможенного контроля в Российской Федерации.....	34
А.В. Полукаров К вопросу о соотношении уголовно-правовых и административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере.....	41
М.В. Костенников, А.В. Куракин Дисциплинарная ответственность сотрудников полиции.....	48
Д.Н. Шурухнова Предпосылки формирования и развития института правовой помощи по делам об административных правонарушениях....	53
В.Е. Хазова, М.В. Саудаханов О некоторых особенностях административного судебного процесса во Французской Республике: подача жалобы, юридическое представительство, подготовка к рассмотрению дела, вынесение решения.....	57
А.И. Стахов Административно-правовая характеристика исполнительной власти в России.....	61
А.М. Низаметдинов, И.В. Потапенкова Особенности реализации медицинского освидетельствования на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.....	68
Е.В. Климкина, Г.Х. Хадисов К вопросу о классификации обращений граждан Российской Федерации.....	72
З.А. Саидов Административное право в системе управления экономикой.....	76
М.В. Саудаханов, В.Е. Хазова О некоторых особенностях административного судебного процесса во Французской Республике: служба правительственных комиссаров, открытое слушание дела...91	91
И.В. Потапенкова Актуальные вопросы использования международного опыта в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий органами внутренних дел (полиции).....	95
С.Г. Жестянный, Е.Н. Хазов Основные направления по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в сфере трудовой миграции в субъекте Российской Федерации.....	99
Н.А. Колоколов Эволюция судебной власти в России: историко-правовой аспект.....	105

Actual problems of organization and activities of the ministry of internal affairs of Russia in connection with the reforms conducted in the sphere of migration and their solutions

Актуальные проблемы организации и деятельности МВД России в связи с реформами, проводимыми в сфере миграции, и пути их решения

Sergey Yuryevich Andreytso,
doctoral candidate, St. Petersburg
University of the MIA of Russia
candidate of legal Sciences, associate Professor
E-mail: andreytso@mail.ru

Сергей Юрьевич Андрейцо,
докторант Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: andreytso@mail.ru

Eugene Nikolaevich Khazov,
head of Department of constitutional and
municipal law of Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikot
doctor of legal Sciences, Professor

Евгений Николаевич Хазов,
начальник кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

Annotation. The article deals with the problems of transfer of powers in the sphere of migration in the Russian interior Ministry, in particular the adoption of necessary legal acts, changes in training, organization of work in the new environment.

Keywords: migration, human rights, reform of law enforcement agencies

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы передачи полномочий в сфере миграции в МВД России, в частности принятие необходимых правовых актов, изменения в подготовке кадров, организация работы в новых условиях.

Ключевые слова: миграция, права человека, реформа правоохранительных органов

В современной России проблемы миграции сохраняют свою актуальность. Недавние события на Украине, вызвавшие массовые перемещения в Россию, изменение правил в сфере трудовой миграции, передача полномочий в сфере миграции в МВД России актуализируют обращение к исследованию проблем реализации миграционной политики и законодательства в сфере регулирования миграции. 5 апреля 2016 г. Президент РФ подписал Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», в соответствии с п. 1 которого Федеральная миграционная служба упраздняется, а ее функции возвращаются Министерству внутренних дел.

Проводимая реформа оправдана по ряду оснований. Завершен первый этап реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, подписанной Президентом РФ 13 июня 2012 г. В реализации второго

этапа основное внимание уделяется сфере обеспечения прав граждан и охране общественного порядка, что, безусловно потребует консолидации правоохранительных функций в рамках централизованной системы управления¹. Указанные изменения явились очередным этапом совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти².

Новости о ликвидации ФМС в 2016 г. появились уже довольно давно, однако официально присоединение ФМС к МВД подтвердилось Указом Президента РФ № 156 от 5.04.2016 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»³.

Проводимые изменения базируются на основе ранее принятых документов. Так, во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»:

- создан Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям⁴;

- принята Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации⁵;
- приняты нормативные правовые акты, направленные на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации⁶.

Практическое обеспечение режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и организация миграционного учета с 2016 г. возлагаются на МВД России.

В соответствии с данным Указом были упразднены ФМС и ФСКН как отдельные ведомства. И теперь вопросы миграции находятся под ведомством Министерства внутренних дел — ГУВМ МВД, главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел России.

Однако слияние ФМС и МВД все еще вызывает множество вопросов. Непосредственно ФМС касаются следующие положения Указа.

1. Упразднить Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральную миграционную службу.

2. Передать Министерству внутренних дел Российской Федерации:

- функции и полномочия упраздняемых Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службы;
- штатную численность упраздняемой Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
- штатную численность упраздняемой Федеральной миграционной службы, сократив ее на 30 %.

3. Установить, что Министерство внутренних дел Российской Федерации является:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах;
- правопреемником упраздняемых Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службы, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

4. Завершить проведение организационно-штатных мероприятий, связанных с реализацией настоящего Указа, до 1 июня 2016 г.

То есть получается, что по Указу Президента РФ о ликвидации ФМС и ФСКН данные ведомства упраздняются, при этом фактически ФСКН просто-напросто меняет «название», переходя в состав МВД, и сохраняет за собой прежние функции и численность штата сотрудников, а вот упразднение ФМС несет за собой более значительные изменения⁷. Так, например, многие сотрудники ФМС после присоединения к МВД будут сокращены, в частности штат ФМС после упразднения будет сокращен на 30%, почти на треть⁸.

Ликвидация двух федеральных ведомств: ФСКН и ФМС — полностью завершится к 31 декабря 2016 г., соответствующие распоряжения Правительства России опубликованы на Официальном интернет-портале правовой информации (распоряжение Правительства РФ от 26.05.2016 № 1025-р).

В соответствии с указанным распоряжением к ведению МВД России отнесут организации, находившиеся в ведении ФМС России, будет действовать ликвидационная комиссия ФМС России, поручено завершить ликвидационные мероприятия по упразднению ФМС России, включая ее территориальные органы и заграничный аппарат (далее — ликвидационные мероприятия), по 31 декабря 2016 г. включительно.

Росимуществу поручено оформить до 29 декабря 2016 г. в установленном порядке закрепление на праве оперативного управления за МВД России имущества, относящегося к федеральной собственности и закрепленного на праве оперативного управления за упраздняемой ФМС России,

В развитие преобразований Госдума приняла в первом, базовом чтении законопроект о передаче МВД России функций упраздненных Федеральной миграционной службы и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков⁹.

«Передача ФМС и ФСКН в состав МВД устранит административные барьеры при расследовании нарушений миграционного законодательства и повысит эффективность борьбы с наркоманией. Федеральная миграционная служба все-таки не обладает в том количестве и качестве в силовом отношении теми полномочиями, которыми обладают сотрудники МВД. Проверки и мероприятия проводились совместно. А сейчас там все будет проводиться в рамках одного ведомства. Оптимизация коснется обеспечивающих служб, все, что касается простых оперативников и других сотрудников, непосредственно занимающихся своей работой, это никоим образом не должно их касаться», — заявил министр внутренних дел России Владимир Колокольцев в эфире программы «Вести в субботу с Сергеем Брилевым» 16 апреля 2016 г. на канале «Россия 1».

Выступая на «Прямой линии» и касаясь ФМС, В.В. Путин заверил, что в связи с ее расформированием и вхождением в состав МВД никаких задержек с выдачей паспортов и документов не будет. По его

словам, «отследить миграционные потоки (ФМС) без активного участия МВД невозможно, а с учетом остроты миграционных процессов внимание государства к этим вопросам не должно понижаться, а, наоборот, повышаться»¹⁰. Позже МВД России открыло «горячую линию» для сотрудников подразделений упраздняемых федеральных служб.

Передача полномочий практически сразу поставила перед МВД ряд новых проблем в сфере регулирования миграции. Генеральная прокуратура РФ внесла министру внутренних дел Российской Федерации представление об устранении нарушений миграционного законодательства.

В текущем году прокуроры продолжали выявлять мигрантов, имеющих фиктивную регистрацию в Российской Федерации, а также иностранных граждан, которые осуществляли трудовую деятельность без выданных в установленном порядке патентов на работу. Такие нарушения прокуроры пресекли в Республике Татарстан, Чеченской Республике, Красноярском, Приморском, Пермском, Ставропольском краях, Астраханской, Тюменской областях, Ненецком автономном округе и других субъектах Российской Федерации.

Только в I квартале 2016 г. органы прокуратуры выявили более 10 тыс. нарушений законов в сфере миграции, внесли почти 1,8 тыс. представлений, по итогам рассмотрения которых более 500 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. На незаконные правовые акты принесено около 600 протестов, в суд предъявлено более 600 заявлений, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено почти 1,3 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено около 400 уголовных дел¹¹.

В свете реализации принятых решений важно сохранить ключевой кадровый потенциал, имевшийся в последние годы в миграционной службе. При этом стоит учитывать разницу в социальных гарантиях аттестованных сотрудников и гражданских государственных служащих. Не секрет, что низкая заработная плата приводила к оттоку кадров в ФМС. Особенно актуальна эта проблема была в крупных городах, регионах с высокой средней заработной платой.

При передаче полномочий в сфере миграции от МВД к ФМС, при обособлении службы, много говорили о «репрессивном» характере работы МВД. Приводились экспертные позиции, в соответствии с которыми вопросами миграции должна заниматься не силовая структура. При обосновании рассматриваемых изменений следует обратиться к зарубежному опыту. Так, во многих странах именно МВД является органом по миграции¹². И зачастую его полномочия намного шире, чем полномочия российского МВД в миграционной сфере, в частности, можно упомянуть и вопросы деятельности по охране границ¹³. Указанный опыт показывает, что

МВД способно эффективно осуществлять комплекс полномочий в миграционной сфере.

Сегодня следует указать на опасность подхода к противодействию нелегальной миграции с точки зрения исключительно количественных показателей. В этом случае проблемы кардинально не решаются, а работа начинается с ориентации лишь на аналогичные показатели прошлого года, наполняемость специальных учреждений временного содержания иностранных граждан и т.п.

Особо отметим, что возвращение полномочий в сфере миграции проходило после соответствующих обсуждений в Совете Безопасности РФ. Однако в период принятия решения не совсем ясны были роль и позиция институтов гражданского общества по данному вопросу. А именно с их стороны в свое время звучала жесткая критика реализации МВД соответствующих полномочий.

Вместе с тем, характеризуя пресловутые отличия в подходах МВД и ФМС к реализации полномочий в сфере миграции и отвечая на подобную критику, нельзя не отметить, что как раз в сфере борьбы с нарушениями в сфере миграции (если судить по количественным данным) принципиальных отличий в подходах не было. Более того, зачастую территориальные органы вышедшей из МВД и обособившейся ФМС России показывали даже более высокие цифры по привлечению иностранных граждан к административной ответственности.

При этом ФМС, с одной стороны, так и не получила в полном объеме именно «силовые» полномочия, а вопросы адаптации и интеграции были переданы в субъекты РФ. Таким образом, реальные полномочия ограничились оформлением соответствующих документов, что и предопределило ликвидацию ФМС.

Таким образом, наделение МВД России полномочиями в сфере миграции позволяет при сохранении основного кадрового потенциала ФМС России, объединенного с организационными и образовательными ресурсами МВД, эффективно выполнять переданные полномочия. При этом необходимо учитывать имеющийся опыт работы ФМС России в последние годы, интересы защиты прав и свобод иностранных граждан, государства. Решение указанных задач в максимально сжатые сроки позволит говорить о завершении переходного периода, связанного с передачей полномочий в сфере миграции в систему МВД России¹⁴.

Одной из проблем может стать и сохранение связей с институтами гражданского общества в рамках МВД России. Так, при территориальных органах и центральном аппарате действовали общественно-консультативные советы. Необходимо их сохранение, хотя бы в формате введения их членов в состав общественных советов при ГУ МВД по

субъектам и образования в рамках советов рабочих групп по проблемам миграции¹⁵.

Необходимо максимально оперативно пересмотреть учебные программы вузов системы МВД России в части подготовки специалистов для ГУВМ МВД России и территориальных органов. Особое внимание следует уделить переподготовке и повышению квалификации сотрудников. Необходимость указанных мер актуализируется тем, что в последние годы программы подготовки сотрудников ФМС были чрезмерно сжаты¹⁶.

В связи с расширением полномочий требуется расширить и комплекс мер по профилактике преступлений, совершаемых в отношении иностранных граждан и со стороны иностранных граждан. При этом в работе полиции необходимо исключить применение дискриминационного подхода в отношении иностранных граждан, факты коррупции. Особое внимание нужно уделить взаимодействию с органами государственной власти субъектов РФ, общественными организациями. Следует отметить, что при указании важности взаимодействия с институтами гражданского общества по проблемами миграции очень подробно говорят о так называемых диаспорах, при этом незаслуженно забывают роль иных общественных организаций¹⁷.

Следует обратить внимание на изменение миграционных потоков, которое произошло в последние три года. Так, значительно возросла доля вынужденных мигрантов. В сфере трудовой миграции, напротив, имеются тенденции к сокращению числа иностранных граждан. Перераспределяются миграционные потоки и географически, возрастает доля граждан Украины, Киргизии, Армении, Казахстана. Все это требует осмысления, вдумчивого научного анализа.

Требуется активизация ВНИИ МВД России, ведомственных вузов по проведению заказных научно-исследовательских работ по проблемам миграции. Также необходима разработка соответствующей учебно-методической базы для подготовки специалистов в сфере миграции для МВД России¹⁸.

Имеющиеся в регионах программы адаптации и интеграции мигрантов не всегда эффективны, сохраняется и проблема их финансирования¹⁹. Вместе с тем отсутствие должного внимания к проблеме создает многочисленные проблемы²⁰, выливающиеся в том числе в противоправные действия как со стороны иностранных граждан, так и в отношении них.

Миграционный кризис в Европе и негативные последствия, связанные с ним, актуализируют вдумчивое отношение к вопросу предоставления статуса беженца²¹, временного и политического убежища²². Вместе с тем следует помнить о взятых Россией на себя гуманитарных обязательствах по предоставлению убежища.

Изменения, безусловно, коснутся и деятельности по расследованию отдельных уголовных дел²³. Можно ожидать упрощения документооборота в сфере миграции в целом, что, безусловно, носит положительный характер.

Особое внимание следует уделить противодействию торговле людьми, сексуальной и трудовой эксплуатации, проблемам дискриминации иностранных граждан²⁴. Сохраняются проблемы маргинализации среды иностранных граждан, что создает серьезные угрозы в области национальной безопасности²⁵. В противодействии незаконной миграции необходимо перенесение акцента в борьбе с незаконной миграцией с иностранных граждан на работодателей²⁶.

Проблемы миграции политизированы, имеющиеся оценки миграционных процессов зачастую содержат весьма различные позиции. В связи с этим сотрудникам полиции необходимо максимально воздерживаться от политических оценок, дискриминационных высказываний, руководствуясь в своей профессиональной деятельности исключительно законом²⁷.

Необходимо решение проблемы недоверия со стороны иностранных граждан к правоохранительным органам. Это непростой процесс, однако движение в эту сторону крайне необходимо. Как показывают данные социологических исследований, в среде мигрантов уровень негативных оценок сотрудников полиции весьма высок. Это порождает целый комплекс проблем, в числе которых сокрытие фактов преступлений в мигрантской среде из-за страха обратиться за защитой в полицию²⁸.

Серьезной проблемой в деятельности полиции является обеспечение прав иностранных граждан, связанных с использованием родным языком, доступом к переводчикам²⁹. Эта проблема имеет трудности в первую очередь организационного и финансового характера³⁰.

Таким образом, МВД России требуется подключиться к активной работе по реформированию и упорядочению миграционного законодательства. Требуется и принятие значительного числа ведомственных приказов по проблемам миграции.

¹ См.: Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений. М., 2016. (Сер. Magister).

² См.: Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н. и др. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

³ Упразднение и ликвидация ФМС России — последние новости 2016 года: присоединение ФМС к МВД, передача функций ГУВМ МВД // <http://migrantmedia.ru/uprazhdenie-likvidatsiya-fms-rossii-poslednie-novosti-2016-goda>

prisoedinenie-fms-k-mvd-peredacha-funktsiy-guvvm-mvd/(дата обращения: 20.03.2016).

⁴ См.: Указ Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 (ред. от 21.10.2013) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3135.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

⁶ См.: 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» // СЗ РФ. 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4040.

⁷ См.: Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Формирование эффективных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в современных условиях: опыт Вологодской области // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 8. С. 53—57.

⁸ Упразднение и ликвидация ФМС России — последние новости 2016 года: присоединение ФМС к МВД, передача функций ГУВМ МВД.

⁹ См.: Официальный сайт Государственной Думы. <http://www.duma.gov.ru/news/273/1680367> (дата обращения: 29.03.2016).

¹⁰ См.: Российская газета // <https://rg.ru/2016/04/14/putin-mass-ovuyh-sokrashchenij-posle-uprazhdeniia-fskn-i-fms-ne-budet.html> (дата обращения: 29.03.2016).

¹¹ См.: Официальный сайт Государственной Думы.

¹² См.: Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. и др. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

¹³ Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов: Сб. законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов: Пер. с англ. М., 2011.

¹⁴ См.: Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Практическое применение многоуровневой системы работы с иностранными гражданами на территории Вологодской области // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 72—75.

¹⁵ См.: Кобакин С.М., Хазов Е.Н. Общественный совет при МВД России как один из видов гражданского контроля общества // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6. С. 67—69.

¹⁶ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Бердников Н.В., Возняк Ю.С. Роль и значение морально-нравственного воспитания для профессиональной деятельности сотрудников полиции. // Право и жизнь. 2014. № 196 (10). С. 63—72.

¹⁷ См.: Хазов Е.Н., Чалый Д.В. Роль и значение общественного мнения как фактора совершенствования деятельности полиции западноевропейских государств по обеспечению экономической безопасности // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2011. № 5. С. 93—95.

¹⁸ См.: Хазов Е.Н., Гончаров С.И. Кадровое обеспечение высших учебных заведений МВД России: организационно-пра-

вовые аспекты. М., 2004.

¹⁹ См.: Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС по Вологодской области) // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

²⁰ См.: Жестяников С.Г., Назаров В.Ю., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование права на медицинскую помощь мигрантам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 10. С. 57—61.

²¹ См.: Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских странах и современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2016. № 1. С. 41—44.

²² См.: Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

²³ См.: Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-разыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 2. С. 140—144.

²⁴ См.: Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по противодействию дискриминации иностранных граждан в России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2016. № 3. С. 60—65.

²⁵ См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101.

²⁶ См.: Андрейцо С.Ю. Об опыте исследования миграционных процессов в Санкт-Петербурге и проблемы административной ответственности иностранных граждан // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегод. Всерос. науч.-практ. конф.: В 3 ч. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России. 2015. С. 117—121.

²⁷ См.: Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С. и др. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-разыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. (Сер. «Научные издания для юристов»).

²⁸ См.: Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

²⁹ См.: Дурнев В.С. К вопросу о подтверждении трудовым мигрантам факта владения русским языком // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2013. №11. С. 18—20.

³⁰ См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль, место и значение оперативно-разыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142—145.



Part of the mechanism of administrative-legal declaration

Состав механизма административно-правового декларирования

Gleb Nikolaevich Vasilenko,

Associate professor of the department of administrative law of Moscow University of the MIA of Russia, candidate of legal sciences, associate professor
E-mail: svara1945@gmail.com

Глеб Николаевич Василенко,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: svara1945@gmail.com

Annotation. In the article the author gives the concept of administrative legal institution of declaring and offers his view of the structure of the mechanism of administrative-legal declaration which includes administrative declaration of legal relations, administrative-legal declaration rules, acts of interpretation and acts of administrative-legal declarative norms, legal culture and legal awareness in the field declaration.

Keywords: administrative law, Institute of, the declaration, the mechanism, elements, relations, norms, acts, regulation

Аннотация. В статье автор дает понятие административно-правового института декларирования и предлагает свой взгляд на состав механизма административно-правового декларирования, в который включает административно-декларационные правоотношения, административно-правовые декларационные нормы, акты толкования и акты применения административно-правовых декларационных норм, правовую культуру и правосознание в сфере декларирования.

Ключевые слова: административное право, институт, декларирование, механизм, элементы, отношения, нормы, акты, регулирование

В условиях интенсивного развития, обновления правовой материи отрасли административного права неизбежно возникают новые формы и методы правового регулирования, отдельные административно-правовые институты преобразуются, приобретая новое значение в системе институтов отрасли административного права. Указанные обстоятельства становятся предпосылками для формирования новых правовых «образований» – институтов, одним из которых является административно-правовой институт декларирования.

Административно-правовой институт декларирования представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям в целях осуществления внутривозрастного и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Развитие административно-правового института декларирования обусловлено существующими закономерностями, принципами государственного управления, создающими основу для функционирования механизма административно-правового декларирования, представляющего собой совокупность правовых средств, а также процессов и состояний, которые наступают в волевых общественных отношениях в области государственного управления в результате воздействия на них административно-правовых норм института декларирования.

В качестве системных элементов названного механизма предлагаем рассматривать административно-декларационные правоотношения, административно-правовые декларационные нормы, акты применения и акты толкования административно-правовых декларационных норм, правовую культуру и правосознание в сфере декларирования.

Качественная новизна административно-декларационных правоотношений объясняется одной из их ключевых особенностей — при декларировании декларант изначально воспринимается органом государственной власти как действующий добросовестно и подлежит защите с использованием всех механизмов, предусмотренных действующим законодательством, если только контролирующим органом не доказана его недобросовестность.

Презумпция добросовестности, изначально нашедшая отражение в налоговом законодательстве, на сегодняшний день распространила свое влияние за пределы налогового декларирования и находит отражение в таможенном декларировании, декларировании пожарной безопасности, декларировании соответствия, декларировании розничной продажи алкогольной продукции, энергетическом декларировании, лесном декларировании, антикоррупционном декларировании и т.д.

Декларационные отношения могут быть определены как урегулированные нормами административного права общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями уполномоченных органов государственной власти о своих доходах, доходах третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям в целях осуществления внутрихозяйственного и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Юридическим фактом, влекущим возникновение декларационных регулятивных отношений, является уведомление в форме декларации. Тогда как юридическим фактом возникновения декларационных охранительных отношений является противоправное деяние, нарушающее нормативно установленный режим декларирования.

Структура декларационных отношений классическая, однако содержание структурных элементов имеет определенные особенности. Так, например, в числе обязательных субъектов отношений следует выделить *декларантов* и *декларационные органы*. Данные участники отношений обладают уникальным административно-правовым статусом, особенно в его компетенционной части.

При этом следует особо отметить то обстоятельство, что декларационное отношение возникает, как правило, по инициативе декларанта, а не декларационного органа, что, в свою очередь, подчеркивает их отличие от иных видов административных правоотношений.

Объекты и предметы декларационных отношений отличаются многообразием и позволяют классифицировать рассматриваемые отношения, выделяя как традиционные налоговые и таможенные декларационные отношения, так и относительно «новые» отношения в рамках декларирования пожарной безопасности, промышленной безопасности, лесного, энергетического, проектного декларирования и многие другие.

Специфика декларационных отношений подтверждается также особенностями метода их право-

вого регулирования, который, являясь по своей сути императивным, обладает «уведомительной окраской» — государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти (декларационных органов) «передает» часть ответственности за правовой порядок в той или иной сфере декларирования декларанту, оставляя за собой право осуществлять контроль за соблюдением декларационных условий, изложенных в предъявленной и утвержденной декларации. При этом режим контроля в рамках декларирования строго нормативно определен.

Ключевым, центральным элементом механизма административно-правового декларирования являются административно-правовые декларационные нормы.

Под *нормой административно-правового института декларирования* следует понимать элементарное, цельное, логически завершенное, выраженное в тексте нормативного правового акта и обеспеченное государственным принуждением государственно-властное веление, адресованное субъектам декларирования, рассчитанное на многократное применение и направленное на урегулирование общественных отношений, возникающих в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям в целях осуществления внутрихозяйственного и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Данное определение объединяет ключевые признаки административно-правовой декларационной нормы.

Элементарность означает единичность, однозначность властного предписания. Отдельная норма права пригодна для упорядочения простейшего общественного отношения между двумя субъектами декларирования, один из которых имеет право требования, а другой — корреспондирующую, зеркальную данному праву обязанность. Так, например, сотрудник декларационного органа вправе проверять содержание предоставленной декларации, а физическое (юридическое) лицо обязано предоставить декларацию в установленных форме и порядке.

Цельность и логическая завершенность нормативного предписания в сфере декларирования означают, что содержащая его административно-правовая норма должна быть выражена словесно таким образом, чтобы каждый субъект декларирования мог понять его точно и однозначно.

Административно-правовая декларационная норма – это *государственно-властное веление*. Содержащееся в норме предписание исходит от государства, основывается на присущей ему государственной власти – особом виде власти, опирающейся на закон и государственное принуждение.

Неисполнение нормативного предписания нарушает установленный нормами административного права порядок, правовой режим декларирования, а поскольку оно исходит от государства, соответствующий представитель государства должен потребовать от адресата нормы действовать в соответствии с данным предписанием, прекратить нарушение нормативно закрепленных правил поведения в сфере декларирования.

Разнообразие объектов административно-правового декларирования предъявляет повышенные требования к используемому в этой деятельности юридическому инструментарию, обуславливает необходимость узкой специализации нормативных предписаний. Следствием этого является большое разнообразие административно-правовых декларационных норм, позволяющих в качестве точнейшего инструмента воздействовать на то или иное общественное отношение, не затрагивая других отношений, не нарушая сложившихся правовых связей между субъектами административного права.

По основанию объекта декларирования выделяются следующие разновидности *профильных административно-правовых норм*:

- налоговые;
- таможенные;
- декларирования пожарной безопасности;
- декларирования соответствия качества продукции (молочной продукции, соковой продукции, табачной продукции, продукции в области генно-инженерной деятельности, масложировой продукции, пестицидов и агрохимикатов), оказываемых услуг (услуг связи, на железнодорожном транспорте), техники (транспортных средств, космической техники);
- декларирования розничной продажи алкогольной продукции;
- декларирования промышленной безопасности;
- декларирования безопасности гидротехнического сооружения;
- лесного декларирования;
- энергетического декларирования (декларирования энергопотребления);
- декларирования объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- проектного декларирования;
- антикоррупционного декларирования.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих указанные виды декларирования, свидетельствует о тесной взаимосвязи рассматриваемого нами института с другими институтами административного права – институтом обращений, сертификации, лицензирования, регистрации, учета, контроля и другими.

Рассмотрение вопроса об особенностях актов применения норм административного права в сфере декларирования связано с немалыми трудностями, так как, по существу, этот вопрос не был предметом специального исследования в литературе, как и явление административно-правового декларирования в целом.

Применение права – это особая форма реализации права, выражающаяся в деятельности «компетентных органов по реализации правовых норм путем вынесения индивидуально-конкретных предписаний».

Такое понимание правоприменительных действий в своей основе не расходится с большинством имеющихся в литературе определений.

Важно подчеркнуть, что в процессе выполнения правоприменительных функций не создается права ни в объективном, ни в субъективном смысле.

В ходе правоприменения на основе действующих нормативных актов, во-первых, устанавливается наличие субъективных прав и обязанностей, равно как и их мера, в случае спора об этом; во-вторых, определяется момент действия или факт прекращения субъективных прав и обязанностей и, наконец, в-третьих, осуществляется контроль за правильностью приобретения прав и возложенных обязанностей.

Юридическим итогом деятельности по применению права является правоприменительный акт (акт применения права). В правоприменительном акте закрепляется решение, принятое в процессе применения права.

Субъекты применения права в рамках административно-правового декларирования существенно отличаются от других правоприменяющих субъектов. Они обладают специфической разновидностью правосубъектности, основанной на правовых актах, которые предоставляют декларационным органам право совершать особые юридически значимые действия, не свойственные многим государственным структурам.

Акты применения норм административного права в сфере декларирования обладают тем же набором признаков, что и акты применения вообще: они индивидуальны, имеют властный характер, обязательны для исполнения, строго подзаконны, вызывают определенные юридические последствия. Однако в силу специфики декларирования у них можно выделить и определенные особенности.

Первая из них касается субъектов данной правоприменительной деятельности. Ими являются не только должностные лица декларационных органов, но и судьи, а в ряде случаев и прокуроры.

Следующая особенность заключается в том, что по многим актам применения норм административного права, совершаемым в сфере декларирования, решения принимаются не только в соответствии с общей нормой права, регулирующей тот или иной вид общественных отношений, но и на основе «компетенционных (ведомственных) норм».

Еще одной особенностью правоприменительных актов в сфере административно-правового декларирования является то, что наряду с индивидуальными персонифицированными письменными юридическими актами многие из них совершаются в качестве особых юридически значимых действий без документального оформления. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «было бы неверным сводить применение права в процессе государственного управления только к изданию письменных индивидуальных юридических актов». Особенность совершения подобных индивидуальных актов в том, что и принятие решения о применении соответствующих мер, и их непосредственное применение совпадают во времени, да к тому же и осуществляются одним и тем же лицом, как, например, проставление на декларации оттиска личной номерной печати сотрудника таможенного органа, подтверждающее возможность выпуска задекларированных товаров.

Исследуя содержание и сущность применения права как особой формы его реализации, следует учитывать комплексное сочетание в правоприменительной деятельности самых различных действий. Создавая дополнительные условия для реализации права каким-то субъектом, правоприменительный орган одновременно исполняет свои обязанности, использует свои права и соблюдает все существующие запреты, поскольку правоприменение основано на законе и не может противоречить какому-либо правовому требованию.

Акты применения административно-правовых декларационных норм могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам правоприменения; по функциональной направленности; по форме и т.д.

Правоприменительные акты издаются в целях реализации декларационных административно-правовых норм, их разнообразие обусловлено спецификой реализуемых декларационных норм и объектами (предметами) административно-правового декларирования.

Характер правоприменительного акта также определяется характером реализуемой административно-правовой декларационной нормы. Кроме того, следует отметить достаточно большое количество видов и форм правоприменительных актов в сфере административно-правового декларирования, объем настоящей статьи позволяет указать лишь некоторые из них, которые относятся к двум «тради-

ционным», классическим субинститутам административно-правового декларирования.

К правоприменительным актам в сфере налогового декларирования относятся:

- решение о проведении выездной налоговой проверки;
- решение о проведении выездной налоговой проверки консолидированной группы налогоплательщиков;
- акт выездной (повторной выездной) налоговой проверки;
- акт камеральной налоговой проверки;
- поручение об истребовании документов налоговому органу по месту учета контрагента проверяемого налогоплательщика, плательщика сборов, налогового агента либо лица, располагающего документами, касающихся деятельности проверяемого налогоплательщика, плательщика сборов, налогового агента, у которого должны быть истребованы указанные документы;
- требование о предоставлении документов (информации);
- постановление о производстве выемки документов и предметов;
- решение о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля;
- решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- постановление по делу об административном правонарушении (в сфере налогового декларирования);
- представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (в сфере налогового декларирования) и другие.

К правоприменительным актам в сфере таможенного декларирования относятся:

- акт о приостановлении перемещения через таможенную границу Таможенного союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов;
- решение о принятии заявленной таможенной стоимости товаров либо решение о корректировке заявленной таможенной стоимости товаров;
- акт таможенного досмотра (осмотра);
- акт о проведении личного таможенного досмотра;
- акт отбора проб и образцов;
- протокол задержания товаров и документов на них и др.

Анализ правоприменительных актов, издаваемых в рамках функционирования механизма ад-

министративно-правового декларирования, позволяет сделать вывод о наличии в рассматриваемом механизме, помимо внушительной по объему норм регулятивной части, также и специальной охранительной составляющей, базирующейся на нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следующим звеном в структуре механизма административно-правового декларирования являются *правосознание* и *правовая культура*.

В целом вопросы правового сознания достаточно глубоко и всесторонне изучены в общетеоретической литературе. Для нас, в свою очередь, важно дать общую характеристику правосознания и правовой культуры с позиций понимания этих явлений в рамках элемента механизма административно-правового декларирования.

Правосознание – это одна из форм общественного сознания, поэтому оно наряду с иными формами сознания отражает определенную часть общественного бытия – юридическую действительность. Термин «правовое сознание» давно утвердился в юридической науке, хотя он может показаться несколько односторонним, ведь к юридическим относятся и явления правовые, и явления государственные (порядок образования, компетенция, формы деятельности декларационных органов и т.д.).

Правосознание как часть правовой системы обществ тесно связано с другими ее частями. Так, правосознание пронизывает все стадии правотворческого процесса (правотворческая инициатива, разработка, согласование, обсуждение, доработка, принятие проекта нормативного правового акта) и находит свое выражение в содержании норм права. Правосознание играет важную роль в правоприменительной деятельности декларационных органов.

При рассмотрении значения правового сознания для применения права ученые анализируют, прежде всего, профессиональное правосознание государственных служащих. С другой стороны, следует отметить и обратное влияние положительного права и практики его реализации на правовое сознание граждан.

Правовое сознание является внутренне сложным образованием и включает в себя правовую идеологию и правовую психологию.

Иногда в структуре правового сознания выделяют и поведенческие элементы, которые характеризуют готовность личности к совершению сознательных правовых поступков. На этом уровне на основе идеологических и психологических элементов формируются определенные поведенческие ориентации, мотивы, установки.

Подобный вектор поведения лежит в основе административно-правового декларирования, где сама декларация, к какому бы субинституту она ни отно-

силась, представляет собой форму проявления сознательного инициативного стремления декларанта соблюдать нормативно определенные государством требования.

Право, как известно, находится в тесной связи с культурой общества. Правовая культура является неотъемлемой частью культуры в целом, она является отражением достигнутого уровня регулирования общественных отношений. В этом смысле правовая культура напрямую связана с нормативной основой механизма правового регулирования вообще и механизмом административно-правового декларирования в частности.

Различные правовые принципы, правовые обобщения и правовые формулы, формы изложения правовых норм в нормативных актах, степень систематизации и кодификации нормативного материала, использованные методы правового регулирования и т. д. – все это в конечном итоге достижения правовой культуры того или иного общества и элементы его духовной культуры. В этом смысле механизм декларирования является следствием достижений правовой культуры, ее закреплением в рамках одноименного административно-правового института.

Правовая культура играет в механизме административно-правового декларирования двоякую роль. Во-первых, чем выше уровень правовой культуры, тем совершеннее рассматриваемый нами правовой механизм. Именно поэтому так важны систематизация и кодификация профильного законодательства, устранение пробелов и противоречий, изложение правовых норм в ясной и доступной форме. Следовательно, должная правовая культура выступает в качестве объективно необходимой предпосылки дальнейшего совершенствования законодательства в сфере декларирования. Во-вторых, правовая культура во многом характеризует степень знакомства субъектов декларационных отношений с правом, его правильное понимание.

Список литературы

1. Сизов И.Ю., Василенко Г.Н. Декларирование как часть позитивно-юрисдикционной институциональной административно-процессуальной школы // Административное и муниципальное право. 2016. № 3.
2. Кузнецов Л.Д., Шурухнова Д.Н., Бондарь Е.О., Изютина С.В. Налоговое право Российской Федерации: Курс лекций. М.: Моск. ун-т МВД России, 2015.
3. Василенко Г.Н. Понятийный аппарат административно-правового института декларирования / Материалы V Всерос. науч.-практ. конф. «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика», посвящ. 60-летию докт. юрид. наук, проф. В.В. Денисенко. Краснодар, 2016.

About legal nature of the administrative process

О юридической сущности административного процесса

Anna Vladimirovna Olshevsckaya,

Senior lecturer of Moscow University of MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of juridical sciences

E-mail: anna-olshevskya@mail.ru

Анна Владимировна Ольшевская,

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

E-mail: anna-olshevskya@mail.ru

Oksana Mihaylovna Popovich,

the senior lecturer of faculty of administrative law of Moscow University of MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, master of laws, the senior lecturer.

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

Оксана Михайловна Попович,

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

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

Annotation. In the article the comparative analysis of the theoretical concepts of the administrative process. On this basis, the author concludes that the administrative process should be treated as settled administrative and procedural norms of the activities of the competent authorities and officials in the implementation of the norms of administrative law, backed by measures of administrative responsibility for the decision making process, aimed at regulating the relations that are not associated with a service (management) subordination.

Keywords: administrative procedure, administrative procedure, administrative procedure, administrative jurisdiction, administrative justice

Аннотация. В статье проведен сравнительный анализ теоретических концепций административного процесса. На этой основе автор обосновывает вывод, что административный процесс необходимо трактовать как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности, направленную на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением.

Ключевые слова: административный процесс, управленческие процедуры, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция

Вопросы, связанные с юридической сущностью административного процесса, остаются актуальными для современной науки российского административного права. До сих пор идут жаркие споры не только о сущности административного процесса, но и о его системе и структурных элементах.

Составной частью перманентно проводимой в Российской Федерации административной реформы является содержательное обновление и развитие административного процесса. При этом имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить его современную систему, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти и органов государственного управления.

В отечественной науке административного права оформились два подхода к рассмотрению сущности административного процесса – широкий и узкий. В широком смысле – это любой процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления; в узком смысле – это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению подведомственных им индивидуальных дел. М.Я. Масленников в связи с этим подчеркивает, что «в административно-правовой литературе единства не отмечается, допускается немотивированная подмена понятий «административный процесс» и «управленческие процедуры»»¹.

Широкий и узкий подходы к пониманию сущности административного процесса могут быть также охарактеризованы как «управленческая»

и «юрисдикционная» концепции. Как пишет А.Ю. Гулягин, основа «управленческой» концепции административного процесса выражается в том, что административный процесс является атрибутом не только юрисдикционной, но и так называемой позитивной деятельности органов исполнительной власти. Научной базой «юрисдикционной» концепции является то, что в ней административный процесс представлен как деятельность по рассмотрению государственными органами спора о праве, а также по применению мер административного принуждения².

Другими словами, одни ученые считают, что административный процесс охватывает весь комплекс мер по осуществлению компетенции органов государственного управления (от принятия правового акта до наложения административных взысканий), другие полагают, что административным процессом является только производство дел об административных правонарушениях.

Наиболее распространенным следует признать широкий подход.

Так, М.М. Звягин определяет административный процесс как «совокупность административных производств различного содержания, которые группируются в зависимости от своего предмета, а также рода по видовым характеристикам»³.

А.И. Стахов предлагает понимать под федеральным административно-процессуальным законодательством «массив нормативных правовых актов Российской Федерации, в которых содержатся нормы, определяющие вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления административно-процессуальных действий, совершаемых органами и должностными лицами публичной администрации (органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами), а также судами»⁴.

Н.Г. Салищева рассматривает три вида административного процесса: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию. Но при этом данный автор характеризует административные процедуры «прежде всего как внешнее проявление публичных полномочий органами власти»; административную юрисдикцию не только в административном порядке, но и судьями, а административную юстицию — как «судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями, то есть с неподчиненными субъектами»⁵. Сходного подхода придерживается и М.А. Лапина, по мнению которой административный процесс включает в себя три составляющие (административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию)⁶.

Авторы учебников административного права традиционно выделяют две основные составляющие административного процесса: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, состоящую соответственно из процедурных производств и административно-юрисдикционных производств⁷. Так, А.П. Алехин выделяет внесудебную процессуальную деятельность (правотворческую и правоприменительную, а также рассмотрение государственными органами споров) и административное судопроизводство (процесс). Внесудебный управленческий процесс ученый дифференцирует на административно-процедурную и административно-юрисдикционную процессуальную деятельность. В целом административно-процессуальная деятельность в зависимости от однородности дел подразделяется на виды — отдельные административные производства⁸.

Вышеизложенные сходные точки зрения на понятие и признаки административного процесса имеют под собой веские теоретические основания, и не случайно многие авторы придерживаются именно этой позиции. Как представляется, широкий подход к сущности административного процесса можно признать справедливым в контексте рассмотрения в качестве административно-процессуальных действий всех регламентированных административно-процессуальными нормами действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, Банка России, их должностных лиц, а также действий судебных органов.

Вместе с тем более верным представляется узкий подход к понятию административного процесса как к деятельности правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности.

Думается, что общетеоретические конструкции должны быть не только не оторванными от правоприменительной практики, но и должны быть направлены на создание научной основы дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования, иметь практическое применение. Не случайно одной из функций административно-правовой науки выступает то, что она является «поставщиком» нормативных концепций для законодателя. В связи с этим представляется, что широкий подход к понятию и признакам административного процесса, несмотря на его несомненную обоснованность, как бы размывает анализируемое понятие. Это, в свою очередь, является препятствием как для видящейся перспективной кодификации административно-процессуальных норм, так и для обособления в отдельную область научного познания административно-процессуального права.

Позиция сторонников узкого подхода к юридической сущности административного процесса наиболее системно обоснована в трудах М.Я. Масленникова. С точки зрения данного автора, «российский административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных санкциями, направленная на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением»⁹. Думается, что именно данное определение из всех приведенных наиболее точно отражает сущность анализируемого понятия.

⁹ Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ

Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 49.

² Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / Под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. С. 10.

³ Звягин М.М. К вопросу о понятии административного процесса в таможенной сфере // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 65.

⁴ Стахов А.И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 13.

⁵ Административное право России: Курс лекций / К.С. Бельский и др.; Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК «Велби»: Проспект, 2007. С. 505—522. Автор главы – Н.Г. Салищева.

⁶ См.: Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 40—41.

⁷ Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2006. С. 391—418.

⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало, 2007. С. 363.

⁹ Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М.: Изд-во СГУ, 2009. С. 14.



Оксамытный В.В. Юридическая компаративистика: Учебный курс для студентов магистратуры, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 431 с.

Юридическая компаративистика раскрывается как создаваемое усилиями специалистов ведущих отраслей юридического знания интегративное направление в сравнительно-юридических исследованиях государственности, права и законодательства.

На основе конструктивного сопоставления рассматриваются процессы формирования, развития и функционирования государственно-правовых систем современного мира, исследуются основные понятия и проблемы компаративистской юридической науки, выявляется ее значение для правовой теории и практики.

Книга адресована как магистрантам юридических факультетов, слушателям иных форм правового обучения, так и всем, кто стремится познать многообразие и тенденции развития современных государственно-организованных обществ и их правовых систем.

Measures of administrative and legal protection of the relations of the passengers arising in transit and freights the motor transport and city land electric transport

Меры административно-юридической защиты отношений, возникающих при перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом

Yury Vasilyevich Kivich

Associate professor of administrative law
Moscow university Ministry of Internal Affairs of Russia
of V. Ya. Kikotya
candidate of jurisprudence, associate professor
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Юрий Васильевич Кивич,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Annotation. In article signs of the relations arising in transit passengers and freights the motor transport and city land electric transport as objects of administrative and legal protection are considered; the requirements obligatory for execution by the legal entities and individual entrepreneurs which are carrying out the different types of activity connected with operation of vehicles are defined. In this regard the existing documents having a number of the essential shortcomings influencing safety of traffic and concerning ensuring safe operation of bus, trolleybus and tram traveling facilities are analyzed; on the basis of the analysis of the acting rules it is offered to make changes to the normative legal acts providing administrative and legal protection of the relations in transit of passengers and freights with the motor transport and city land electric transport.

Keywords: measures of administrative and legal protection, administrative responsibility, traffic safety, transportation of passengers and freights, motor transport, city land electric transport

Аннотация. В статье рассматриваются признаки отношений, возникающих при перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в качестве объектов административно-юридической защиты; определяются требования, обязательные для исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими различные виды деятельности, связанные с эксплуатацией транспортных средств. В связи с этим анализируются действующие документы, имеющие целый ряд существенных недостатков, влияющих на обеспечение безопасности дорожного движения и касающиеся обеспечения безопасной эксплуатации автобусного, троллейбусного и трамвайного путевого хозяйства; на основе анализа действующих правил предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, обеспечивающие административно-юридическую защиту отношений при перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Ключевые слова: меры административно-юридической защиты, административная ответственность, безопасность дорожного движения, перевозка пассажиров и грузов, автомобильный транспорт, городской наземный электрический транспорт

В научных работах по административно-правовой тематике различных авторов предметом пристального внимания все чаще становятся специфические признаки самых разнообразных общественных отношений в качестве самостоятельных объектов административно-юридической защиты, охраняемых административно-правовыми нормами¹.

Не являются исключением и отношения, возникающие при перевозке пассажиров и грузов ав-

томобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

В настоящее время проблема, связанная с аварийностью на автомобильном грузовом и пассажирском транспорте, крайне обострилась. Особую тревогу вызывает рост тяжких ДТП, совершенных по вине водителей грузового и пассажирского транспорта. По итогам 2015 г. он составил 9,7% общего числа ДТП (6676 человек); погибших в них — 9,8% общего числа погибших в ДТП (811 человек); пострадав-

ших — 10% общего числа раненых в ДТП (9028 человек).

При этом в 2015 г. зафиксировано увеличение количества ДТП по вине водителей автобусов на 7% (2196 ДТП) в сравнении с аналогичным периодом прошлого года, в которых погибших на 31,5% (142 человека) и пострадавших (3362 человека) больше на 10,3%.

Как показывает анализ, причиной подавляющего большинства происшествий является «человеческий фактор». Это, прежде всего, нарушения водителями Правил дорожного движения, нарушения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований законодательства в сфере транспорта и безопасности дорожного движения.

Статьей 20 Закона «О безопасности дорожного движения» установлены основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств².

При этом требования, установленные ч. 1 ст. 20 Закона, относятся ко всем юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, а требования ч. 4 ст. 20 Закона — только к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые осуществляют перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Вместе с тем существует неоднозначность в определении групп требований, обязательных для исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими различные виды деятельности, связанные с эксплуатацией транспортных средств: при перевозках пассажиров и грузов для собственных нужд, при управлении транспортными средствами для индивидуальных нужд водителей (руководителей предприятий, инспекторов, разъездных контролеров, бухгалтеров, юристов, различного рода консультантов, управляющих автомобилем самостоятельно), при управлении специальными и специализированными транспортными средствами (автокранами, транспортными средствами, оснащенными кранами-манипуляторами или подъемниками с рабочими платформами, транспортными средствами для обслуживания нефтяных и газовых скважин, передвижными лабораториями и мастерскими и т.п.) в целях доставки их к месту использования, при управлении транспортными средствами индивидуальными водителями в рекламных целях, с целью «обкатки» и т.д. Очевидно, что при указанных формах эксплуатации транспортных средств также должны соблюдаться определенные

требования по обеспечению безопасности дорожного движения.

В связи с этим предлагается ввести понятия «пассажир» и «груз», что позволит распространить на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей требования по перевозке пассажиров и грузов, в том числе для собственных нужд данных субъектов экономической деятельности.

Кроме того, считаем необходимым дополнить ст. 20 Закона новым п. 5, устанавливающим обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств наземного электрического транспорта, обеспечивать соблюдение правил эксплуатации наземного электрического транспорта. Полномочие по установлению указанных правил предлагается закрепить за Минтрансом России.

В настоящее время существуют изданные Минтрансом России и согласованные МВД России Правила технической эксплуатации троллейбуса, утвержденные распоряжением Минтранса России от 26 марта 2001 г. № АН-20-р, и Правила технической эксплуатации трамвая, утвержденные распоряжением Минтранса России от 30 ноября 2001 г. № АН-103-р. Указанные документы, не являясь нормативными правовыми актами, носят рекомендательный характер, морально устарели и изначально не учитывали целого ряда связанных с обеспечением безопасности дорожного движения существенных вопросов, касающихся обеспечения безопасной эксплуатации трамвайного путевого хозяйства, устройств сигнализации, централизации и блокировки, контактных сетей троллейбусов и трамваев и т.д.

Кроме того, в ст. 20 Закона применяются термины, не имеющие четкого законодательного определения, — «требования, обеспечивающие безопасность дорожного движения», «требования безопасности дорожного движения». Целесообразно предусмотреть их частичное исключение и частичную замену юридически корректным термином «требования законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и о техническом регулировании».

11 мая 2016 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»», предусматривающий редакцию ч. 4 ст. 20. С учетом норм указанного Федерального закона были внесены уточняющие поправки в абзац первый ч. 4 ст. 20.

В Российской Федерации значительное количество грузовых автомобилей и автобусов на праве собственности или ином вещном праве принадлежат физическим лицам, которые осуществляют экс-

плуатацию этих автобусов и грузовых автомобилей на дорогах общего пользования, осуществляют перевозки пассажиров и грузов. Между тем какие-либо требования по обеспечению безопасности дорожного движения для указанных физических лиц не установлены. В связи с этим ст. 20 Закона дополнена новым пунктом, предусматривающим распространение ряда требований, действующих в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на физических лиц, имеющих на праве собственности или ином вещном праве автобусы или грузовые автомобили. В частности, предлагается обязать указанные физические лица:

- обеспечивать соответствие технического состояния транспортных средств требованиям законодательства о безопасности дорожного движения и о техническом регулировании и не допускать транспортные средства к эксплуатации при наличии у них неисправностей, угрожающих безопасности дорожного движения;
- обеспечивать исполнение установленной обязанности по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- оснащать транспортные средства тахографами;
- обеспечивать соблюдение правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.

Кроме того, на физических лиц, имеющих на праве собственности или ином вещном праве автобусы или грузовые автомобили, возложена обязанность соблюдения норм непрерывного управления транспортным средством и перерывов в таком управлении. Полномочие на установление соответствующих норм закреплено за Правительством Российской Федерации. В связи с этим потребуются внесение изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации в части установления норм времени непрерывного управления автобусом или грузовым автомобилем и перерывов в таком управлении.

Новыми нормами для физических лиц установлены единые требования к перевозчикам вне зависимости от формы собственности организации и принадлежности транспортных средств, притом что нарушения требований по безопасности дорожного движения, безопасности перевозок пассажиров и грузов влекут вред одинаковой степени тяжести — гибель и ранение людей.

Некоторые статистические данные свидетельствуют о значительном увеличении количества автобусов, находящихся в собственности физических лиц, и соответствующем снижении количества автобусов юридических лиц.

В 2015 г. на регистрационном учете состояло свыше 450 тыс. автобусов, принадлежащих физлицам, что на порядок превышало количество автобусов юридических лиц (около 430 тыс.).

Указанные цифры могут свидетельствовать об уходе перевозчиков от выполнения более жестких требований в сфере безопасности дорожного движения и более высокой ответственности за их нарушение. В связи с этим было решено установить ответственность за нарушение данных требований.

В соответствии с п. 11 Плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, утвержденного Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 4 августа 2015 г. № 5063п-П9, за Ространснадзором предусмотрено закрепление полномочий в части административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом, при выявлении у них неоднократных грубых нарушений требований федеральных законов «О безопасности дорожного движения», «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и изданных во исполнение их нормативных правовых актов, в том числе предусматривающих дисквалификацию должностных лиц, несущих ответственность за эксплуатацию транспортных средств.

Имеющиеся в Минтрансе России данные свидетельствуют о том, что решения по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)» принимаются, как правило, в пользу хозяйствующего субъекта. Кроме того, ввиду продолжительности рассмотрения подобных дел об административных правонарушениях хозяйствующие субъекты имеют возможность продолжать эксплуатацию транспортных средств с указанными нарушениями, в связи с чем безопасность участников транспортного процесса не обеспечивается должным образом.

С учетом изложенного предлагается наделить должностных лиц Ространснадзора полномочиями по назначению дисквалификации и административного приостановления деятельности за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 5 ст. 11.14.2, ч. 7 ст. 12. 31.1, а также ч. 4 ст. 14.1 КоАП.

13 мая 2016 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонаруше-

ниях в части установления административной ответственности за нарушение Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»³. Данные изменения предусматривают дополнение ст. 12.31.1 КоАП новыми ч. 4—6. С учетом норм указанного Федерального закона ст. 12.31.1 КоАП дополнена ч. 7, определяющей ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1—6 данной статьи.

Привлечение к административной ответственности за нарушение ст. 12.31.1 КоАП вменена в ком-

петенцию МВД России и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

¹ Кивич Ю.В. Характеристика объектов правовой охраны в сфере общественной безопасности и общественного порядка // Правовая идея. Брянск, 2013. № 7. С. 10; Упоров И.В. Охрана общественного порядка нормами административного права: опыт законодателя периода Российской империи заслуживает большего внимания // Административное право и практика администрирования. М.: НБ-Медиа, 2014. № 6.

² Федеральный закон от 10.12.1995 №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»//СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

³ Официальный интернет-портал Государственной системы правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>



Оперативно-розыскная деятельность: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [И.А. Климов и др.]; под ред. И.А. Климова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 407 с.

Изложены базовые положения оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в Российской Федерации. Приведены материалы, касающиеся оперативно-розыскной тактики, агентурного метода ОРД, финансового обеспечения, тактических особенностей деятельности различных субъектов ОРД по выявлению конкретных преступлений и других вопросов, составляющих государственную тайну.

В основе учебника — Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. (с последующими многочисленными изменениями и дополнениями).

Для студентов, слушателей и курсантов учебных заведений системы правоохранительных органов Российской Федерации.

The administrative compulsion in the system of state coercion

Административное принуждение в системе государственного принуждения

Vladislav Igorevich Koshevatskiy,
candidate of legal Sciences,
lecturer in administrative law
Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

Владислав Игоревич Ковшевацкий,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

Annotation. The Article analyzes theoretical and legal aspects of the regulation of administrative coercion applied by the constituent entities of the Executive branch. The role of administrative coercive measures in the system of measures of state coercion.

Keywords: coercion, measures, functions of the interior Ministry's system, administrative law, theory, legal aspects

Аннотация. Статья посвящена анализу теоретических и правовых аспектов регламентации административного принуждения, применяемого субъектами исполнительной власти. Установлено место административно-принудительных мер в системе мер государственного принуждения.

Ключевые слова: принуждение, меры, функции, МВД России, система, административное право, теория, правовые аспекты

Административному принуждению, выступающему одним из видов государственного принуждения, присущи все юридические характеристики последнего. К ним относится правоприменительная деятельность. Применение отдельных мер принуждения субъектами, наделенными соответствующими государственно-властными полномочиями. Правоприменительная деятельность направлена на обеспечение охраны правопорядка, осуществляется в сфере охранительных правовых отношений и пр.¹

Вместе с тем административному принуждению присущи свои юридические особенности: административное принуждение предназначено для защиты отношений, складывающихся в сфере управления, посредством применения арсенала административно-принудительных средств, выполняя при этом карательную функцию государства. Также для обеспечения правоохранительной функции административное принуждение выполняет иные функции, связанные с предупреждением и пресечением административных правонарушений. В широком понимании административного принуждения можно отметить, что указанные меры направлены на обеспечение исполнения правил поведения, установленных нормами административного права.

Административное принуждение используют для обеспечения соблюдения не всех норм административного права, а только устанавливающих

общеобязательные правила поведения в рамках государственно-правового управления федеральных органов исполнительной власти (например, правила дорожного движения, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности, правила охраны природопользования и пр.).

Как правило, меры административного принуждения применяются административным способом непосредственно федеральными органами исполнительной власти и (или) их должностными лицами. Однако имеется ряд предусмотренных действующим законодательством оснований применения мер административного принуждения судами и судьями.

Меры административного принуждения, обладая широким арсеналом административно-правовых средств, имеют огромное значение для эффективного функционирования всех механизмов государственного управления. В результате реализации указанных мер ежегодно выявляются и подвергаются административному наказанию миллионы лиц, нарушивших административное законодательство, не совершаются десятки миллионов правонарушений и преступлений.

Анализ теории административного права, нормативных правовых актов и эмпирического материала свидетельствует о том, что меры административного принуждения являются одной из самых главных частей государственного принуждения,

определяющей общее состояние правопорядка в государстве.

Административное принуждение как метод государственного управления состоит в использовании субъектами исполнительной власти установленных административным и административно-процессуальным законодательством недобровольных мер воздействия, нацеленных на строгое выполнение правовых предписаний правонарушителями, а также при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общества². Спектр применения мер административного принуждения достаточно разнообразен. При этом, помимо обеспечения исполнения норм административного законодательства, указанные меры имеют под собой цель охраны юридических норм многих других отраслей российского права (к примеру, финансового, налогового, таможенного, трудового и пр.).

Среди ученых-административистов не раз обращалось внимание на разное юридическое наполнение понятий «административное принуждение» и «меры административного принуждения». Так, А.С. Князьков полагал, эти термины можно соотносить как содержание и форма³. Административное принуждение является формой, административно-принудительная мера — содержанием. А.В. Коркин, напротив, полагает, что *административное принуждение проявляется в использовании конкретных административно-правовых мер*, являющихся его формой⁴. То есть административное принуждение как разновидность государственного принуждения является формой выражения установленных действующим законодательством административно-принудительных мер. В зависимости целей применения мер административного принуждения субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, избирает необходимую для конкретного случая меру административного принуждения.

На сегодняшний день многие ученые понимают административно-принудительные меры как «средства недобровольного характера, обеспечивающие организующее воздействие на регулируемые правоотношения в сфере управления»⁵. По мнению А.В. Коркиной, меры административного принуждения представляют собой конкретные виды воздействия на граждан и организации, реализуемые специально уполномоченными субъектами исполнительной власти путем применения разного рода ограничений (психические, физические, материальные, организационные) при наличии признаков правонарушения или для охраны правопорядка⁶.

Принудительность как основополагающая характеристика данных мер выражается в возможности субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями, с помощью мер психического или физического воздействия обеспечить вопреки

воле субъекта правоприменения выполнение или невыполнение конкретных действий, ущемляя при этом установленные Конституцией РФ его права и свободы. К мерам административного принуждения в полной мере можно отнести оказание принудительной помощи гражданам, подробно описанное в диссертации В.И. Ковшевацкого⁷. В процессе реализации мер административного принуждения уполномоченные субъекты исполнительной власти исполняют правовые предписания для обеспечения должного состояния общественного порядка.

Меры административного принуждения выступают разновидностью мер государственного принуждения, включающего в себя меры уголовного, гражданского и дисциплинарного принуждения. При этом не все административно-принудительные меры принудительные. Часть административно-правовых мер, применяемых в сфере управления, не являются недобровольными по своей сущности, а выступают как процесс, направленный на обеспечение исполнения гражданами и организациями требований законодательства⁸. А.И. Каплунов полагает, что нормы административного права, устанавливающие обязанности и запреты подвластных субъектов, по своей правовой природе переходят из обязательных в принудительные из-за способа обеспечения их реализации в поведении соответствующих субъектов⁹. Таким образом, само правовое предписание для неопределенного круга субъектов лишь косвенно связано с мерами принуждения — за государством остается возможность применения мер принуждения, однако определяет предпочтительность добровольного исполнения требований законодательства.

В качестве примера можно привести ч. 2 ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁰, которая устанавливает право уполномоченных субъектов давать гражданам и организациям правовые предписания по устранению обнаруженных нарушений санитарно-эпидемиологических правил и корреспондирующая с данным правом обязанность по исполнению предписания. На конкретном примере видно, что обязанность граждан и организаций реализовать свою профессиональную деятельность с неукоснительным соблюдением соответствующих санитарных требований корреспондируется с правом (разрешением) на осуществление данной деятельности. Предписание выдается органом исполнительной власти в процессе осуществления ими своих полномочий и не умаляет прав и свобод граждан и организаций, соответственно не является мерой административного принуждения.

Необходимо отметить, что административное право устанавливает дисциплинарные и общественные меры государственного принуждения¹¹.

Реализацией функции по применению мер административного принуждения занимается боль-

шая часть правоохранительных органов в системе федеральных органов исполнительной власти: это все административно-надзорные и контрольные органы, органы внутренних дел, таможенные органы и про.

Административное принуждение по своей сути является проявлением государственной власти, означающей методы, применяемые в сфере реализации управленческой деятельности, т.е. государственно-правовые полномочия субъектов исполнительной власти. Между тем, как отмечалось выше, объем односторонних государственно-властных компетенций уполномоченных субъектов, разумеется, больше, чем объем их же компетенций по применению административно-принудительных мер.

Общий вывод: административное принуждение представляет собой вид государственного принуждения, который заключается в применении субъектами государственного управления определенных административным законодательством недобровольных мер по факту совершения правонарушения либо для обеспечения охраны правопорядка.

¹ Ковшевацкий В.И. К вопросу о сущности и правовой природе административного принуждения // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 6. С. 101—103.

² Каплунов А.И. О понятии административного принуждения как отраслевого вида государственного принуждения // Правоведение. 2004. № 3. С. 118.

³ Князьков А.С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 27

⁴ Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

⁵ Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 45.

⁶ Коркин А.В. Указ. соч. С. 49.

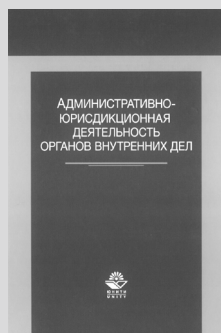
⁷ Ковшевацкий В.И. Административно-правовое регулирование оказания принудительной помощи гражданам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2014.

⁸ Административное право Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. М., 2015. Ч. 2.

⁹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 35.

¹⁰ Российская газета. 1999. № 64/65. 6 апреля.

¹¹ Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. М., 2015. Ч. 2.



Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [С.В. Ка-линина и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 191 с.

Цель учебного пособия — помочь курсантам и слушателям учебных заведений МВД России, а также практическим работникам органов внутренних дел (полиции) в более глубоком изучении административно-юрисдикционной деятельности полиции. Предпринята попытка комплексного изложения вопросов, касающихся сущности административного производства по делам об административных правонарушениях, входящих в компетенцию органов внутренних дел (полиции), особенностей производства по отдельным видам административных правонарушений, квалификации конкретных составов административных проступков, рассмотрение и разрешение которых возложены на органы внутренних дел (полицию).

Для курсантов, слушателей учебных заведений системы МВД России, студентов и преподавателей юридических вузов.

Relationships in the internet as an object of administrative and jurisdictional protection

Правоотношения в сети Интернет как объект административно-юрисдикционной защиты

Dmitry Aleksandrovich Novgorodov,
Lecturer of Traffic Safety Administration
and Information Technology Department
of Moscow Regional Branch of Kikot Moscow
University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
E-mail: 7431131@mail.ru

Дмитрий Александрович Новгородов,
преподаватель кафедры деятельности ГИБДД
и информационных технологий
Московского областного филиала Московского уни-
верситета МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: 7431131@mail.ru

Annotation. With a view to the harmonious development of relations on the Internet, protective legal and administrative regulations, as part of the production is protective mechanism functions on administrative offenses cases, and for the violation of the rights of citizens on the Internet provides for legal liability in accordance with the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, thus, legal relations on the Internet - will be subject to administrative and jurisdictional protection.

Keywords: Internet, network, relationship, subject of law, the right to object, an administrative offense

Аннотация. В целях гармоничного развития правоотношений в сети Интернет охранительные административно-правовые нормы в рамках производства по делам об административных правонарушениях выполняют функцию защитного механизма, и за нарушение прав граждан в сети Интернет предусмотрена юридическая ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации. Следовательно, правоотношения в сети Интернет – будут являться объектом административно-юрисдикционной защиты.

Ключевые слова: Интернет, сеть, отношения, правоотношения, субъект права, объект права, административное правонарушение

Общественные отношения, возникающие в сети Интернет, столь же разнообразны, как они разнообразны и в обычном мире. В сети Интернет находят свое проявление различные формы деятельности общества и человека. Соответственно можно выделить в сети Интернет наличие общественных отношений, часть из которых формирует объект административно-правового регулирования, следовательно, данные общественные отношения будут выступать объектом административно-юрисдикционной защиты.

Вопрос о правовой природе отношений, возникающих, изменяющихся в сети Интернет, является дискуссионным и сложным.

Одно из основополагающих понятий российской теории права — «правоотношение». Оно традиционно определяется как урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых государством [9, с. 323].

Общественное отношение – это понятие социологическое и философское, и в этих областях знания под ним понимается относительно устойчивая

и самостоятельная связь между индивидами и социальными группами [10, с. 52], регулярно повторяющиеся социальные взаимодействия [7, с. 45], исторически конкретный способ соединения социальных групп, человеческих общностей в процессе их жизнедеятельности [6, с. 14]. Считается, что общественные или социальные отношения связывают не самих людей, а их социальные статусы. Статусы связаны между собой социальными функциями, которые проявляются через социальные отношения [7, с. 42—44].

В трудах по праву, и административному праву в частности, употребляются оба термина – и правоотношения, и общественные отношения, причем зачастую строгого разграничения между ними не проводится, а иногда они даже употребляются как синонимы, например: административно-правовые отношения – это разновидность правоотношений, т.е. общественных отношений, регулируемых нормами административного права [5, с. 46].

Анализ научной и юридической литературы показал, что многие авторы, затрагивающие в своих работах проблемы правового регулирования отношений в сети Интернет, несколько отходят от тра-

диционных понятий теории права, таких как «отношения» и «правоотношения», и вводят новые понятия для российского права: «интернет-отношения», «интернет-правоотношения», «правоотношения в Интернете», «правоотношения в электронной сфере», «информационные правоотношения в Интернете (в виртуальной среде)».

Указанные понятия многозначны, их содержание зачастую неконкретизировано, нет и четкого указания на правовую природу их происхождения, поэтому представляется целесообразным, прежде всего, выработать определение отношения в сети Интернет с позиций административного права и раскрыть его содержание.

По нашему мнению, наиболее полным и точным с позиции административного права определением общественных отношений, урегулированных правом и возникающих, продолжающихся, прекращающихся в сети Интернет, будет понятие «правоотношения в сети Интернет».

Правоотношения в сети Интернет, как и любые другие правоотношения, представляют собой сложное правовое явление. Выделим признаки и особенности, которые будут отличать административно-правовые отношения от любых других правоотношений, в том числе в сети Интернет.

Административно-правовое отношение, как любое правоотношение, представляет собой сложное правовое явление и имеет структуру, в которую входят следующие элементы: субъекты правоотношения, объекты правоотношения и его нормативное содержание.

Первый элемент правоотношений в сети Интернет — это *субъекты*.

Следует отметить, что сеть Интернет не является ни субъектом права, ни его объектом, так как Интернет не является физическим лицом, не имеет признаков юридического лица.

Говорить о правоспособности сети Интернет, по нашему мнению, вообще некорректно. Следовательно, правоспособностью в сети Интернет могут обладать только участники общественных отношений.

Под субъектом правоотношения в общей теории права «понимаются люди и их объединения, выступающие в качестве носителей... прав и обязанностей» [8, с. 481].

В свою очередь ученые-административисты дают следующие определения субъектам правоотношений. Например, Д.Н. Бахрах под субъектом правоотношения понимает «участника общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями» [1, с. 56]. Ю.Н. Стариков считает, что «субъектами административного правоотношения являются его участники, т.е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица), или те, которые имеют иной административно-правовой статус

(граждане, общественные объединения) [3, с. 107].

Обязательное условие для участия в административных правоотношениях в сети Интернет — лицо должно быть пользователем сети Интернет, а именно обладать доступом в сеть, позволяющим свободно осуществлять волеизъявления, реализовывать свои права и исполнять обязанности или воздерживаться от каких-либо действий в Интернете. А также указанные лица должны отвечать требованиям международного и национального законодательства в части правоспособности, дееспособности, деликтоспособности.

В соответствии с вышеизложенным можно сделать вывод, что субъектом административно-правоотношения в сети Интернет может быть любой субъект административного права, имеющий доступ к сети Интернет.

Второй элемент административного правоотношения в сети Интернет, *объект правоотношения*.

Мы считаем, что с точки зрения административного права наиболее верной является позиция Д.Н. Бахраха. Он утверждает, «что при анализе следует учитывать наличие непосредственного и более отдаленного объекта отношения. Непосредственным объектом административных правоотношений является волевое поведение человека, его деяния. А через управляемые деяния оказывается влияние на процессы, на материальные предметы, информацию, продукты духовного творчества» [2, с. 63].

При этом следует подчеркнуть, что определенные явления (предметы) рассматриваются в качестве объектов именно применительно к правоотношениям. Причем в качестве объектов административных правоотношений выступают явления (действия, бездействия, предметы, ресурсы), которые признаны таковыми государством.

Таким образом, объектом административных правоотношений в сети Интернет будут действия или бездействия участников правоотношений в сети Интернет (субъектов), а также материальные и духовные ценности, создаваемые посредством информационно-коммуникативных сетей или находящиеся в данных сетях (информация, информационные ресурсы и продукты, сайты, порталы, интеллектуальная собственность).

Третий элемент административных правоотношений в сети Интернет — *содержание правоотношения*.

Правоотношение как правовое явление обладает и своим особым юридическим содержанием, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников.

Следовательно, юридическое содержание правоотношений в сети Интернет — это взаимная реализация субъективных прав и обязанностей в сети Интернет.

Субъективное право в рассматриваемой сфере — это гарантируемые нормами права, морали,

этики, обычаями вид и мера дозволенного поведения участника правоотношений в сети Интернет. А обязанность — вид или мера требуемого или должного поведения в Интернете.

В свою очередь, содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты и ограничения субъектов административного права, т.е. субъективные права и обязанности.

Юридическое содержание правоотношения включает в себя прежде всего субъективное право. Это принадлежащая управомоченному лицу в целях удовлетворения его интересов мера дозволенного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц.

В связи с этим согласимся с теми исследователями и специалистами, которые рассматривают субъективные права в качестве совокупности возможностей в сети Интернет, которые могут включать в себя возможность:

- положительного поведения субъекта в Интернете;
- требовать необходимого поведения от своего партнера;
- прибегнуть к определенным мерам воздействия;
- пользоваться на основе своего права, моральных установок и т.д. определенным поощрением, преимуществом, благом [4, с. 143].

Под стать субъективным правам выстраиваются и юридические обязанности участников административно-правовых отношений в сети Интернет. Юридические обязанности являются неотъемлемой существенной частью юридического содержания правоотношения, представляя собой предписанную обязанному лицу меру необходимого поведения, которой лицо должно следовать в соответствии с требованиями управомоченного в целях удовлетворения его интересов.

Таким образом, взаимосвязь между субъективным правом и обязанностью в правоотношении имеет характер объективной закономерности. Данная закономерность имеет не только саму по себе связь между субъективным правом и обязанностью в правоотношении, но и сцепления между правомочиями и обязанностями, переходы от одного правомочия к другому.

Таким образом, каждый субъект (участник) административно-правовых отношений в сети Интернет не только наделен определенными правами на совершение каких-либо правовых действий, но обладает обязанностью на воздержание от совершения противоправных поступков, а также право на защиту своих интересов.

В соответствии с этим мы можем сделать вывод, что *юридическое содержание административно-правовых отношений в сети Интернет составляет взаимная реализация своих прав и обя-*

занностей субъектами сети Интернет.

Субъективное право участников административно-правовых отношений в сфере Интернета — это гарантируемая нормами права мера возможного или дозволенного поведения участника данных отношений. А обязанность есть вид, или мера, установленного или требуемого поведения. Следовательно, одни субъекты данных отношений уполномочены на совершение определенных действий, а другие обязаны выполнять или воздерживаться от выполнения конкретных действий.

Неоспоримым фактом является и то, что по своему правовому «происхождению» эти отношения возникли и развивались в условиях административно-правовой регламентации. Эти отношения имеют не только общие признаки правоотношений, но и специальные признаки, позволяющие включать их в сферу влияния отрасли административного права. В рамках регулирования правоотношений в сети Интернет задействованы нормы таких административно-правовых институтов, как регистрация, лицензирование, контроль, надзор и др. Кроме того, органы исполнительной власти уже давно стали активными субъектами таких отношений наряду с физическими и юридическими лицами.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» все государственные и муниципальные организации и учреждения Российской Федерации обязаны иметь свои информационные ресурсы в сети Интернет (сайты), и теперь любой субъект права может вступать в правоотношения с государством посредством информационно-коммуникационной сети Интернет, в результате чего образуется «новый» вид правоотношений.

Но взаимодействие субъектов в рамках административно-правовых отношений в сети Интернет специфично. Данная специфика определяется именно особенностью сети Интернет. В сети участники административно-правовых отношений зачастую не знают друг друга, также не знают о местоположении. Данные отношения в большинстве случаев не зависят от географического местонахождения субъектов, и в некоторых случаях участники могут находиться даже на территории разных государств и не быть гражданами одного государства.

Таким образом, *административные правоотношения в сети Интернет – это особые отношения, возникающие в результате воздействия норм административного, информационного, международного и других отраслей права на участников правоотношений.* Особенности данных отношений в том, что они могут быть как правомерными, так и неправомерными.

Следовательно, административные правоотношения в сети Интернет – это совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся с использованием сети Интернет, которые регулируются и гарантируются нормами административного права, а участники данных отношений выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в целях гармоничного развития правоотношений в сети Интернет охранительные административно-правовые нормы в рамках производства по делам об административных правонарушениях выполняют функцию защитного механизма.

Это подтверждается и тем, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [11] (далее — КоАП РФ) законодатель уже закрепил ряд составов административных правонарушений, которые совершаются или могут совершаться посредством или с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Например:

- ч. 3 ст. 6.17: «Размещение в информационной продукции для детей, включая информационную продукцию, размещаемую в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в сети «Интернет»), объявления о привлечении детей к участию в создании информационной продукции, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию...»;
- ч. 2 ст. 6.21: «Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния...»;
- ч. 4 ст. 6.21: «Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния...»;
- ч. 4 ст. 13.15: «Публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, либо публичное осквернение символов воинской славы России, в том числе совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»)...»;

- ч. 2 ст. 13.18: «Воспрепятствование работе сайтов в сети «Интернет», в том числе официальных сайтов органов государственной власти или органов местного самоуправления, за исключением случаев ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет» на основании решения суда или решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, либо совершение действий, направленных на заведомо незаконное ограничение доступа к таким сайтам...»;
- ч. 2 ст. 13.27: «Неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом...»;
- ч. 1 ст. 14.1.1: «Незаконные организация и (или) проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игровой зоны, либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», а также средств связи, в том числе подвижной связи, либо без полученного в установленном порядке разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне...»;
- ч. 2 ст. 19.34: «Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента...».

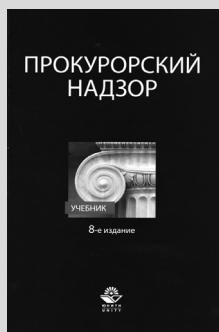
Таким образом, вышесказанное позволяет сделать вывод, что административные правоотношения в сети Интернет являются составной частью всех правоотношений, складывающихся в сети Интернет. Следовательно, стабильность общественных отношений, складывающихся в сети Интернет, в значительной мере зависит от соблюдения установленных государством административно-правовых запретов.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в целях гармоничного развития правоотношений в сети Интернет охранительные административно-правовые нормы в рамках производства по делам об административных правонарушениях выполняют функцию защитного механизма и за нарушение прав граждан в сети Интернет предусмотрена юридическая ответственность в соответствии с Кодексом об административных правона-

рушения Российской Федерации, следовательно, правоотношения в сети Интернет будут являться объектом административно-юрисдикционной защиты.

Список литературы

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011.
2. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма—Инфра-М, 2000.
3. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
4. *Волеводз А.Г.* Противодействие компьютерным преступлениям: правовые основы международного сотрудничества. М.: Юрлитинформ, 2002.
5. *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001.
6. *Комаровский В.С.* Управление общественными отношениями: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: РАГС, 2003.
7. *Кравченко А.И.* Социология: Учебник для вузов. 10-е изд. М.: Академический Проект, 2006.
8. *Матузов Н.И.* Теория государства и права. М.: Юристъ, 1997.
9. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: Велби: Проспект, 2007.
10. *Радугин А.А., Радугин К.А.* Социология: Курс лекций. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Библионика, 2004.
11. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СР РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.*



Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 447 с.

Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, определено содержание каждой из них. При рассмотрении вопросов возникновения и развития прокуратуры России, а также особенностей деятельности прокуратур зарубежных государств применен институциональный подход.

В учебнике учтены изменения в законодательстве Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда РФ и иных органов судебной власти по состоянию на 1 июня 2014 г.

В издании сохранена новелла — структуризация на три модуля и включены дополнительные материалы, позволяющие использовать учебник при реализации дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных и правоприменительных органов и всех интересующихся деятельностью прокуратуры.

Mode of bank accounts in bankruptcy proceedings

Режим банковских счетов в процедуре конкурсного производства

Elena Olegovna Bondar,

Associate Professor of Administrative Law
Russian Ministry of Internal Affairs of Moscow
University behalf of V.Ya. Kikot
PhD, Associate Professor
E-mail: bondar_elena@mail.ru

Елена Олеговна Бондарь,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: bondar_elena@mail.ru

Aleksey Gennadyevich Andreev

head of the bankruptcy practice
at the consulting company
Candidate of Law
E-mail: alex_andrr@mail.ru

Алексей Геннадьевич Андреев,

руководитель практики по банкротству
в консалтинговой компании,
кандидат юридических наук
E-mail: alex_andrr@mail.ru

Annotation. The article examines the mode of bank accounts in bankruptcy proceedings. The authors also note the fact that the relationship between the client and the credit institution serving its original, due to the specifics of banking activities, are confidential in nature. Therefore, disclosure of information protected by bank secrecy, could adversely affect the safety or reputation of a person having a bank deposit or account. The authors conclude: the rights and legitimate interests of the bankruptcy trustee at the legislative level is not protected as a separate bank account for the mode of remuneration of the bankruptcy trustee backup purposes is no different from the mode of the main bank account, restrictions, procedures and regulations at the legislative level of use is not set.

Keywords: bank account, bank secrecy, bankruptcy, debtor, competition manager

Аннотация. В статье анализируется режим банковских счетов в процедуре конкурсного производства. Авторы также отмечают тот факт, что отношения между клиентом и обслуживающей его кредитной организацией изначально в силу специфики банковской деятельности носят доверительный характер. Поэтому разглашение сведений, охраняемых банковской тайной, может отрицательно повлиять на безопасность или репутацию лица, имеющего банковский вклад или счет. Авторы делают вывод: права и законные интересы конкурсного управляющего на законодательном уровне не защищены, так как режим отдельного банковского счета для целей резервирования вознаграждения конкурсного управляющего ничем не отличается от режима основного банковского счета, ограничения, порядок и правила использования на законодательном уровне не установлены.

Ключевые слова: банковский счет, банковская тайна, банкротство, должник, конкурсный управляющий

Развитие рыночных отношений требует обеспечения правовой защиты информации в сфере обращения денежных средств, в частности при проведении банковских операций. Отношения между клиентом и обслуживающей его кредитной организацией изначально в силу специфики банковской деятельности носят доверительный характер. Клиент не только доверяет кредитной организации свои денежные средства, но и потенциально допускает ее к информации о своем финансовом состоянии. Разглашение сведений, охраняемых банковской тайной, может отрицательно повлиять на безопасность или репутацию лица, имеющего банковский вклад или счет¹.

Банковская тайна – один из основополагающих аспектов особых отношений, которые складываются между кредитными организациями и их клиентами, а также между кредитными организациями и

лицами, которые желают получить информацию.

Законодатель сформулировал нормы о банковской тайне крайне небрежно. Действующее законодательство не содержит определения понятия «банковская тайна». Содержание банковской тайны вводится как Гражданским кодексом РФ², так и Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»³. При этом содержание указанных норм существенно разнится, в связи с этим на практике возникает ряд проблем, которые, в свою очередь, нередко приводят к судебным спорам. Федеральным законом от 29.06.2015 № 193-ФЗ «О внесении изменений в статью 183 Уголовного кодекса РФ» значительно увеличен размер уголовного штрафа за незаконные собирание и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну.

Так, предельный размер штрафа за собирание

сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом увеличен с 80 тыс. до 500 тыс. руб.

Незаконные разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, без согласия их владельца лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, повлекут уголовную ответственность в виде штрафа 1 млн руб. вместо 120 тыс., установленных ранее.

И наконец, за те же деяния, причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности, установлен штраф в размере 1,5 млн руб. (ранее 200 тыс. руб.).

Иные санкции за вышеуказанные деяния (в том числе исправительные работы или лишение свободы) не изменились⁴.

По договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций по счету.

Банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами.

Банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению (ст. 845 ГК РФ)⁵.

Банк обязан заключить договор банковского счета с клиентом, обратившимся с предложением открыть счет, на условиях, которые объявлены банком для открытия счетов данного вида и отвечают требованиям, предусмотренным законом и установленными согласно ему банковскими правилами (п. 2 ст. 846 ГК РФ).

По общему правилу банк не вправе отказать в открытии счета, совершение соответствующих операций по которому предусмотрено законом, учредительными документами банка и выданным ему разрешением (лицензией)⁶.

Отказы признаются правомерными, если они вызваны отсутствием у банка возможности принять на банковское обслуживание либо допускаются законом или иными правовыми актами.

Так, при разрешении споров, связанных с открытием банковских счетов, клиентам, находящимся в процедуре банкротства, необходимо руководствоваться положениями Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве). В частности, положениями ст. 133, устанавливающей ограничения на открытие и использование банковских счетов должника в процессе конкурсного

производства.

Кроме того, Закон о банкротстве предполагает необходимость открытия специальных банковских счетов должника, например счета для удовлетворения требований кредиторов за счет денежных средств, вырученных от реализации предмета залога (п. 3 ст. 138).

Анализ судебной практики позволяет выявить различные спорные ситуации, связанные с открытием банковских счетов при банкротстве должника.

В соответствии с действующим законодательством о банкротстве конкурсный управляющий может иметь следующие банковские счета: основной банковский счет должника, специальный банковский счет, счет для поступления задатков и счет для учета вознаграждения конкурсному управляющему. Каждый вышеуказанный банковский счет имеет свой режим пользования: порядок и правила списания денежных средств, ограничения, цели открытия. Остановимся более подробно на проблематике режима банковских счетов в конкурсном производстве.

Основной банковский счет должника. Итак, в соответствии со ст. 133 Закона о банкротстве конкурсный управляющий обязан использовать только один счет должника в банке или иной кредитной организации (основной счет должника), а при его отсутствии или невозможности осуществления операций по имеющимся счетам обязан открыть в ходе конкурсного производства такой счет, за исключением случаев, предусмотренных Законом о банкротстве. На основной счет должника зачисляются денежные средства должника, поступающие в ходе конкурсного производства. С основного счета должника осуществляются выплаты кредиторам в порядке, предусмотренном ст. 134 Закона о банкротстве.

Таким образом, все денежные операции в период конкурсного производства (выплаты, предназначенные кредиторам, а также все поступления должнику) должны осуществляться только через основной счет должника.

С учетом положений п. 3 ст. 133 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» следует, что неисполнение обязанности по открытию расчетного счета должника влечет невозможность представления кредиторам сведений об использовании денежных средств должника и нарушает право кредиторов на получение достоверной информации о размере денежных средств, поступивших (либо непоступивших) в конкурсную массу, израсходованных в ходе проведения процедуры банкротства, а также лишает кредиторов возможности контроля за расходованием денежных средств должника.

Таким образом, из буквального толкования ст. 133 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» следует, что в случае отсутствия у должника открытых расчетных счетов или невозможности использования имеющихся ст. 133 Закона установлена

обязанность конкурсного управляющего открыть в ходе конкурсного производства такой счет вне зависимости от наличия (отсутствия) денежных средств в конкурсной массе.

Специальный банковский счет должника.

Согласно п. 3 ст. 138 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» конкурсный управляющий открывает в кредитной организации отдельный счет должника, который предназначен только для удовлетворения требований кредиторов за счет денежных средств, вырученных от реализации предмета залога, в соответствии с настоящей статьей (специальный банковский счет должника). В договоре специального банковского счета должника указывается, что денежные средства, находящиеся на специальном банковском счете должника, могут списываться только для погашения требований кредиторов первой и второй очереди, а также для погашения судебных расходов, расходов по выплате вознаграждения арбитражным управляющим и оплате услуг лиц, привлеченных арбитражным управляющим в целях обеспечения исполнения возложенных на него обязанностей.

Денежные средства со специального банковского счета должника списываются по распоряжению конкурсного управляющего только в целях удовлетворения требований кредиторов в порядке, предусмотренном настоящей статьей.

Согласно п. 1, 3 ст. 845 Гражданского кодекса РФ по договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций по счету.

Банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. В силу ст. 856 Гражданского кодекса РФ банк несет ответственность в случаях несвоевременного зачисления на счет поступивших клиенту денежных средств либо их необоснованного списания со счета.

Как указано в п. 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19.04.1999 № 5 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с заключением, исполнением и расторжением договоров банковского счета», при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договору банковского счета с банка на основании общих норм Гражданского кодекса РФ об ответственности (глава 25) могут быть взысканы убытки.

Согласно п. 2 постановления Пленума ВАС РФ от 06.06.2014 г. № 36 «О некоторых вопросах, связанных с ведением кредитными организациями бан-

ковских счетов лиц, находящихся в процедурах банкротства»: если вследствие нарушения кредитной организацией положений Закона о банкротстве, указанных в п. 1 настоящего постановления, денежные средства должника будут перечислены или выданы кредитору, требование которого не относится к разрешенным платежам (например, конкурсному кредитору или уполномоченному органу, требование которого возникло до возбуждения дела о банкротстве), то должник (в том числе в лице внешнего или конкурсного управляющего) вправе потребовать от кредитной организации возмещения убытков, причиненных неправомерным списанием денежных средств со счета должника, в размере списанной суммы в связи с нарушением банком своих обязательств по договору банковского счета (ст. 15, 393, 401 Гражданского кодекса РФ; далее — ГК РФ).

В силу п. 1, 2 ст. 15 ГК РФ предусмотрено, что лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

В соответствии со ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Таким образом, от кредитной организации, нарушившей режим специального банковского счета, конкурсный управляющий вправе потребовать возмещения убытков, причиненных неправомерным списанием денежных средств со счета должника, в размере списанной суммы в связи с нарушением банком своих обязательств по договору банковского счета.

Следует отметить, что Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» фактически предусмотрено, что только одно лицо должно контролировать специальный счет. Иначе списанные с него в безакцептном порядке средства лишат кредиторов первой и второй очереди права получить удовлетворение, которое предусмотрено Федеральным законом.

Поскольку Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрен именно режим счета (порядок и правила использования, ограничения, цели открытия), то денежными средствами, находящимися на специальном банковском счете должника, имеет право распоряжаться только конкурсный управляющий должника, в отношении которого открыта процедура банкротства, потому что именно он в силу Закона о банкротстве несет ответственность за правильность списания денежных средств со специального банковского счета.

Счет для поступления задатков.

В соответствии со ст. 380 Гражданского кодекса РФ задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения.

Таким образом, в случае заключения договора купли-продажи имущества должника задаток засчитывается в счет исполнения обязательств по договору, а потому подлежит перечислению на основной счет должника.

В письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.09.2010 № Д06-3283 также указано, что арбитражный управляющий вправе открыть счет должника для внесения на него задатка, а не использовать свой счет.

Внесение задатков на счет самого конкурсного управляющего, даже являющегося организатором торгов, противоречит ст. 133 Закона о банкротстве и нарушает права кредиторов, поскольку лишает кредиторов возможности контролировать ход проведения торгов — количество и сумму внесенных задатков, т.е. количество участников торгов, соответственно информацию о том, что торги не состоялись.

Счет для выплаты конкурсному управляющему вознаграждения. Согласно разъяснениям постановления Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 г. № 97 «О некоторых вопросах, связанных с вознаграждением арбитражного управляющего при банкротстве» размер процентов по вознаграждению конкурсного управляющего предварительно рассчитывается им самостоятельно, при этом учитывается сумма средств, которая фактически пойдет на удовлетворение требований кредиторов, с учетом того, что часть средств будет зарезервирована и потрачена на данные проценты.

Резервирование средств на выплату процентов осуществляется управляющим в соответствии с его предварительным расчетом за счет средств, полученных от реализации конкурсной массы, взыскания дебиторской задолженности, оспаривания сделок и т.п., путем зачисления на открываемый для этого, помимо основного, отдельный счет должника.

Если после предварительного определения размера процентов и резервирования этой суммы на отдельном счете в ходе расчетов с кредиторами окажется, что фактически их требования будут погашены в большем или меньшем размере, нежели планировалось при расчете размера процентов, в том числе в связи с необходимостью оплаты новых текущих платежей, то их размер подлежит перерасчету конкурсным управляющим, который перечисляет необходимую сумму на отдельный счет или списывает ее с него.

Сведения о предварительном расчете процентов и о резервировании их суммы включаются конкурсным управляющим в отчет о своей деятельности (п. 1

ст. 143 Закона о банкротстве) и могут быть проверены по ходатайству участвующих в деле лиц судом; если будет установлено необоснованное завышение конкурсным управляющим суммы зарезервированных им процентов, то рассматривающий дело о банкротстве суд по заявлению участвующего в деле лица обязывает управляющего перечислить сумму превышения с отдельного счета на основной счет должника.

Окончательный расчет размера процентов по вознаграждению конкурсного управляющего определяется им при окончании расчетов с кредиторами и утверждается судом, на основании определения которого сумма процентов подлежит перечислению с отдельного счета управляющему.

Аналогичные положения на уровне федерального закона в отношении открытия, использования и ограничений отдельного счета для целей резервирования вознаграждения конкурсного управляющего не установлены в отличие от режима специального банковского счета (примечание — ст. 138 Закона о банкротстве).

К тому же согласно абз. 6 п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 06.06.2014 г. № 36 «О некоторых вопросах, связанных с ведением кредитными организациями банковских счетов лиц, находящихся в процедурах банкротства» поступающие от арбитражного управляющего или кредиторов по текущим платежам документы, не являющиеся распоряжениями о перечислении денежных средств, а только информирующие кредитную организацию о наличии у должника текущих обязательств, не учитываются кредитной организацией при определении очередности исполнения распоряжений.

Таким образом, можно сделать вывод, что *права и законные интересы конкурсного управляющего на законодательном уровне не защищены*, так как режим отдельного банковского счета для целей резервирования вознаграждения конкурсного управляющего ничем не отличается от режима основного банковского счета, ограничения, порядок и правила использования на законодательном уровне не установлены, следовательно применяются общие нормы гражданского и налогового законодательства в части списания денежных средств с данного расчетного счета.

¹ <https://www.lawmix.ru/comm/6011>

² Статья 857 ГК РФ

³ Статья 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»

⁴ http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43535.htm?utm_campaign=hotdocs_day11&utm_source=ya.direct&utm_medium=cpc&utm_content=T003827655&yclid=3295930073324718830

⁵ Система «Гарант»: <http://base.garant.ru/10164072/46/#ixzz4B-SevzL55>; <http://base.garant.ru/10164072/46/#ixzz4BSbFYg7z>

⁶ О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с заключением, исполнением и расторжением договоров банковского счета, см. постановление Пленума ВАС РФ от 19 апреля 1999 г. № 5

⁷ Система «Гарант»: <http://base.garant.ru/10164072/46/#ixzz4BSeqEVfh>

Customs about the role of action in determining the content of customs control in the Russian Federation

О роли таможенных действий при определении содержания таможенного контроля в Российской Федерации

Nodari Darchoevich Eriashvili,
doctor of economics,
candidate of law, candidate of history,
professor
E-mail: professor60@mail.ru

Нодари Дарчоевич Эриашвили,
доктор экономических наук,
кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор
E-mail: professor60@mail.ru

Vasily Nikolaevich Galuzo,
PhD, senior researcher at the
Institute of Education and Science
E-mail: vgrmn@yandex.ru

Василий Николаевич Галузо,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ образования и науки
E-mail: vgrmn@yandex.ru

Annotation. The article draws attention to the role of the customs action in determining the content of customs control in the Russian Federation.

Keywords: Russian Federation, the customs legislation, the Customs code of the Russian Federation, Federal law «On customs regulation in the Russian Federation» dated November 19, 2010, customs control, customs actions

Аннотация. В статье обращено внимание на роль таможенных действий при определении содержания таможенного контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация, таможенное законодательство, Таможенный кодекс РФ, Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 19 ноября 2010 г., таможенный контроль, таможенные действия

Таможенный контроль нами уже определялся в качестве одной из функций таможенных органов¹.

Правовая основа таможенного контроля, как функции таможенных органов, закреплена в ст. 94-109 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) от 27 ноября 2007 г.², а также в ст. 161-202 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 19 ноября 2010 г. (ФЗ РФ от 19 ноября 2010 г.)³.

В теории таможенного права Российской Федерации⁴ содержание таможенного контроля обычно определяется через «формы таможенного контроля».

В частности, Т.Н. Трошкина и А.Ю. Денисов акцентируют внимание на формах таможенного контроля («при осуществлении всех установленных форм таможенного контроля должны неукоснительно осуществляться как общеправовые принципы (законности, соблюдения прав и свобод граждан и т.д.), так и специальные принципы, характерные для сферы таможенного контроля (выборочности таможенного контроля в соответствии с системой управления ри-

сками, непричинения вреда здоровью граждан и их имуществу при осуществлении таможенного контроля, ограничения правомочий собственника при осуществлении таможенного контроля, возложения бремени содействия контролю на контролируемые лица, комплексного характера таможенного контроля, координации контрольных мероприятий и сотрудничества контрольных органов и т.д.)»⁵.

В ТК ТС, а также в ФЗ от 19 ноября 2010 г. для характеристики таможенного контроля использована правовая категория «форма таможенного контроля». Нам представляется, что это можно объяснить несовершенством таможенного законодательства. В подп. 1-12 ст. 110 ТК ТС речь идет о средствах, методах проведения таможенного контроля.

В соответствии со ст. 110 ТК ТС при таможенном контроле допускаются следующие *таможенные действия* (по терминологии ТК ТС это формы таможенного контроля):

- проверка документов и сведений;
- устный опрос;
- получение объяснений;

- таможенное наблюдение;
- таможенный осмотр;
- таможенный досмотр;
- личный таможенный досмотр;
- проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков;
- таможенный осмотр помещений и территорий;
- учет товаров, находящихся под таможенным контролем;
- проверка системы учета товаров и отчетности;
- таможенная проверка.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, что подтверждается при анализе положений глав 20 (ст. 137—143) и 21 (ст. 145—149) ТК ТС, а также главы 21 (ст. 186—192) ФЗ от 19 ноября 2010 г. По нашему мнению, назначение экспертизы может также рассматриваться в качестве самостоятельного таможенного действия. Не включены в перечень ст. 110 ТК ТС и два самостоятельных таможенных действия — наложение ареста на товары и изъятие товаров, предусмотренные в ст. 145-149 ТК ТС.

Итак, *таможенными действиями при проведении таможенного контроля* являются:

- проверка документов и сведений;
- устный опрос;
- получение объяснений;
- таможенное наблюдение;
- таможенный осмотр;
- таможенный досмотр;
- личный таможенный досмотр;
- проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков;
- таможенный осмотр помещений и территорий;
- учет товаров, находящихся под таможенным контролем;
- проверка системы учета товаров и отчетности;
- таможенная проверка;
- наложение ареста на товары;
- изъятие товаров;
- назначение экспертизы.

Приведенный перечень из 15 таможенных действий является исчерпывающим.

1. Правовая основа проверки документов и сведений при таможенном контроле закреплена в ст. 111 ТК ТС.

Таможенные органы проверяют документы и сведения, представленные при совершении таможенных операций, в целях установления достоверности сведений, подлинности документов и правильности их заполнения и оформления. Проверка достоверности сведений, представленных таможенным органам при совершении таможенных операций, осуществляется путем их сопоставления с информацией, полученной из других источников, анализа сведений таможенной статистики,

обработки сведений с использованием информационных технологий, а также другими способами, не запрещенными таможенным законодательством Таможенного союза. При проведении таможенного контроля таможенный орган вправе мотивированно запросить в письменной форме дополнительные документы и сведения в целях проверки информации, содержащейся в таможенных документах. Запрос дополнительных документов и сведений в соответствии с п. 3 ст. 111 ТК ТС и их проверка не должны препятствовать выпуску товаров.

2. Правовая основа устного опроса при таможенном контроле закреплена в ст. 112 ТК ТС.

При совершении таможенных операций в соответствии с ТК ТС должностные лица таможенных органов вправе проводить устный опрос физических лиц, их представителей, а также лиц, являющихся представителями организаций, обладающими полномочиями в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, без оформления объяснений указанных лиц в письменной форме.

3. Правовая основа получения объяснений при таможенном контроле закреплена в ст. 113 ТК ТС.

Получение объяснений — получение должностными лицами таможенного органа от перевозчиков, декларантов и иных лиц, располагающих сведениями об обстоятельствах, имеющих значение для осуществления таможенного контроля, необходимой информации в сфере таможенного дела. Объяснения оформляются в письменной форме, установленной решением Комиссии Таможенного союза. При необходимости вызова лица для получения объяснений таможенный орган оформляет уведомление в письменной форме, которое вручается вызываемому лицу.

4. Правовая основа таможенного наблюдения при таможенном контроле закреплена в ст. 114 ТК ТС.

Таможенное наблюдение — гласное, целенаправленное, систематическое или разовое, непосредственное или опосредованное визуальное наблюдение, в том числе с применением технических средств, должностными лицами таможенных органов за перевозкой товаров, в том числе транспортных средств, находящихся под таможенным контролем, совершением с ними грузовых и иных операций.

5. Правовая основа таможенного осмотра при таможенном контроле закреплена в ст. 115 ТК ТС.

Таможенный осмотр — внешний визуальный осмотр товаров, в том числе транспортных средств, багажа физических лиц, а также грузовых емкостей, таможенных пломб, печатей и иных средств идентификации, без вскрытия транспортных средств, упаковки товаров, демонтажа и нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами. Таможенный осмотр должностными

лицами таможенного органа товаров, в том числе транспортных средств международной перевозки, международных почтовых отправок и багажа физических лиц, осуществляется в целях получения подтверждения сведений о характере, происхождении, состоянии и количестве товаров, находящихся под таможенным контролем, о наличии на товарах, транспортных средствах и их грузовых помещениях таможенных пломб, печатей и других наложенных средств идентификации. В зоне таможенного контроля таможенный осмотр может производиться в отсутствие декларанта, иных лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, и их представителей, за исключением случаев, когда указанные лица изъявляют желание присутствовать при таможенном осмотре. Таможенный осмотр может проводиться с применением технических средств, которые обеспечивают визуализацию внутренней структуры осматриваемого объекта и иным образом информируют о наличии специфических физических характеристик такого объекта. По результатам таможенного осмотра должностными лицами таможенных органов составляется акт по форме, установленной решением Комиссии Таможенного союза, если результаты такого осмотра будут использованы в таможенных целях.

6. Правовая основа таможенного досмотра при таможенном контроле закреплена в ст. 116 ТК ТС.

Таможенный досмотр — действия должностных лиц таможенных органов, связанные со вскрытием упаковки товаров или грузового помещения транспортного средства либо емкостей, контейнеров и иных мест, где находятся или могут находиться товары, с нарушением наложенных на них таможенных пломб или иных средств идентификации, разборкой, демонтажом или нарушением целостности обследуемых объектов и их частей иными способами. Должностное лицо таможенного органа, уполномоченное на проведение таможенного досмотра, уведомляет о месте и времени проведения таможенного досмотра декларанта или иное лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров, если эти лица известны. Время начала проведения таможенного досмотра должно учитывать разумные сроки прибытия таких лиц. Декларант, иные лица, обладающие полномочиями в отношении товаров, и их представители вправе по собственной инициативе присутствовать при таможенном досмотре, за исключением случая, установленного п. 4 ст. 116 ТК ТС.

Таможенный досмотр, осуществляемый в ходе таможенного осмотра помещений и территорий и в ходе выездной таможенной проверки, может проводиться без создания зон таможенного контроля. По требованию должностных лиц таможенного органа декларант или иные лица, обладающие полномочиями в отношении товаров, и их представители обязаны присутствовать при таможенном досмотре и

оказывать должностным лицам таможенного органа необходимое содействие. При отсутствии представителя, специально уполномоченного перевозчиком, таковым является физическое лицо, управляющее транспортным средством. Таможенный орган вправе проводить таможенный досмотр в отсутствие декларанта, иных лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, и их представителей в следующих случаях:

- при неявке указанных лиц либо такие лица неизвестны;
- при существовании угрозы национальной (государственной) безопасности, жизни и здоровью человека, животных, возникновения эпизоотической ситуации, окружающей среде, сохранению объектов национального культурного достояния государств — членов Таможенного союза и при иных обстоятельствах, не терпящих отлагательства, в том числе при наличии признаков, указывающих на то, что товары являются легковоспламеняющимися веществами, взрывоопасными предметами, взрывчатыми, отравляющими, опасными химическими и биологическими веществами, наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими, ядовитыми, токсичными, радиоактивными веществами, ядерными материалами и другими подобными товарами, если товары распространяют неприятный запах;
- при пересылке товаров в международных почтовых отправлениях;
- при оставлении на таможенной территории таможенного союза товаров в нарушение таможенной процедуры, предусматривающей их вывоз.

Таможенный досмотр, в случаях, указанных в п. 5 ст. 116 ТК ТС, проводится в присутствии двух понятых. По результатам таможенного досмотра составляется акт таможенного досмотра в двух экземплярах по форме, установленной решением Комиссии Таможенного союза. В акте таможенного досмотра указываются следующие сведения: сведения о должностных лицах таможенного органа, проводивших таможенный досмотр, и лицах, присутствовавших при его проведении; причины проведения таможенного досмотра в отсутствие декларанта или иного лица, обладающего полномочиями в отношении товаров; результаты таможенного досмотра; иные сведения, предусмотренные формой акта.

7. Правовая основа личного таможенного досмотра при таможенном контроле закреплена в ст. 117 ТК ТС.

Личный таможенный досмотр является исключительной формой таможенного контроля, который проводится по письменному решению руководителя (начальника) таможенного органа, уполномо-

ченного им заместителя руководителя (начальника) таможенного органа либо лиц, их замещающих, при наличии достаточных оснований полагать, что физическое лицо, следующее через таможенную границу и находящееся в зоне таможенного контроля или транзитной зоне международного аэропорта, скрывает при себе и добровольно не выдает товары, перемещаемые с нарушением таможенного законодательства Таможенного союза. Решение о проведении личного таможенного досмотра принимается в письменной форме путем наложения резолюции на рапорте должностного лица таможенного органа либо оформляется отдельным документом. Перед началом личного таможенного досмотра должностное лицо таможенного органа обязано представить физическому лицу решение о проведении личного таможенного досмотра, ознакомить физическое лицо с его правами при проведении такого досмотра и предложить добровольно выдать скрываемые товары. Факт ознакомления физического лица с решением о проведении личного таможенного досмотра удостоверяется указанным лицом путем соответствующей надписи на решении о проведении такого досмотра. В случае отказа от совершения таких действий об этом делается отметка на решении о проведении личного таможенного досмотра, удостоверяемая подписью должностного лица таможенного органа, объявившего решение о проведении такого досмотра. Действия должностного лица таможенного органа при проведении личного таможенного досмотра не должны ущемлять честь и достоинство физического лица, причинять неправомерный вред здоровью и ущерб имуществу досматриваемого лица. Физическое лицо, в отношении которого проводится личный таможенный досмотр, имеет право:

- до начала проведения личного таможенного досмотра ознакомиться с решением и порядком проведения личного таможенного досмотра;
- ознакомиться со своими правами и обязанностями; давать объяснения и заявлять ходатайства;
- добровольно выдать скрываемые при себе товары, перемещаемые через таможенную границу с нарушением таможенного законодательства Таможенного Союза;
- делать заявление с обязательным внесением его в акт о проведении личного таможенного досмотра должностным лицом таможенного органа, производящим личный таможенный досмотр;
- пользоваться родным языком, а также пользоваться услугами переводчика;
- знакомиться с актом о проведении личного таможенного досмотра по окончании его составления и делать заявления, подлежащие внесению в акт;
- обжаловать действия должностных лиц таможенного органа, производящих личный таможенный досмотр в соответствии с ТК ТС.

В ходе личного таможенного досмотра досматриваемое лицо или его законный представитель обязаны выполнять законные требования должностного лица таможенного органа, проводящего личный таможенный досмотр. Личный таможенный досмотр проводится должностными лицами таможенного органа одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям. Доступ в помещение других физических лиц и возможность наблюдения за проведением личного таможенного досмотра с их стороны должны быть исключены. Обследование тела досматриваемого должно проводиться только медицинским работником с использованием при необходимости специальной медицинской техники. Медицинский работник не вправе уклоняться от исполнения решения о проведении личного таможенного досмотра. При личном таможенном досмотре несовершеннолетнего или недееспособного физического лица обязаны присутствовать его законные представители или лица, его сопровождающие. О проведении личного таможенного досмотра составляется акт в двух экземплярах по форме, утверждаемой решением Комиссии Таможенного союза.

8. Правовая основа проверки маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков при таможенном контроле закреплена в ст. 118 ТК ТС.

Таможенные органы проводят *проверку наличия на товарах или на их упаковке специальных марок, идентификационных знаков или обозначений товаров* иными способами, используемых для подтверждения легальности их ввоза на таможенную территорию Таможенного союза в случаях, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств—членов Таможенного союза. Отсутствие на товарах специальных марок, идентификационных знаков или обозначений товаров иными способами рассматривается как ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза, осуществленный без совершения таможенных операций и выпуска товаров, если лицо, у которого такие товары обнаружены, декларант либо иное заинтересованное лицо не докажут обратное.

9. Правовая основа таможенного осмотра помещений и территорий при таможенном контроле закреплена в ст. 119 ТК ТС.

Таможенный осмотр помещений и территорий проводится в целях подтверждения наличия товаров, находящихся под таможенным контролем, в том числе условно выпущенных, в местах временного хранения, таможенных складах, в помещениях ма-

газина беспопылиной торговли и иных местах, где могут находиться товары под таможенным контролем, а также у лиц, у которых должны находиться товары в соответствии с условиями таможенных процедур, предусмотренных ТК ТС. Таможенный осмотр помещений и территорий, не указанных в п. 1 ст. 119 ТК ТС, может проводиться таможенными органами:

- в местах перемещения товаров через таможенную границу, пограничной зоне;
- у лиц, осуществляющих оптовую или розничную торговлю товарами, хранящих товары в местах, не являющихся зонами таможенного контроля, при наличии информации о нахождении в помещениях или на территориях этих лиц товаров, ввезенных на таможенную территорию таможенного союза и находящихся на ней с нарушением порядка, предусмотренного ТК ТС, для проверки такой информации;
- у лиц, в отношении которых проводится выездная таможенная проверка.

Таможенный осмотр помещений и территорий может также осуществляться таможенными органами в целях проверки соответствия этих помещений и территорий требованиям и условиям, установленным законодательством государств — членов Таможенного союза в соответствии со ст. 24, 29, 34, 168, 233 и 304 ТК ТС. Проведение таможенного осмотра жилых помещений не допускается. Таможенный осмотр помещений и территорий проводится при предъявлении предписания и служебного удостоверения должностного лица таможенного органа. Форма предписания на проведение таможенного осмотра помещений и территорий определяется законодательством государств — членов Таможенного союза. Предъявление документов, указанных в части первой настоящего пункта, не требуется при проведении таможенного осмотра помещений и территорий у лиц, в отношении которых проводится выездная таможенная проверка. В случае отказа в доступе на территорию и в помещения должностные лица таможенных органов вправе войти на территорию и в помещения с пресечением сопротивления и со вскрытием запертых помещений в присутствии двух понятых. Обо всех случаях вхождения в помещения с пресечением сопротивления и со вскрытием запертых помещений таможенные органы уведомляют прокурора в течение 24 часов. Лица, препятствующие доступу должностных лиц таможенных органов на территории и в помещения, несут ответственность в соответствии с законодательством государств — членов Таможенного союза. Если законодательством государств — членов Таможенного союза предусмотрен специальный порядок доступа должностных лиц государственных органов на отдельные объекты, то такой доступ

осуществляется в порядке, установленном этим законодательством. Таможенный осмотр помещений и территорий должен проводиться в минимальный период времени, необходимый для его проведения, и не может продолжаться более одного рабочего дня, если иное не установлено законодательством государств — членов Таможенного союза. По результатам таможенного осмотра помещений и территорий составляется акт по форме, утверждаемой решением Комиссии Таможенного союза.

10. Правовая основа учета товаров, находящихся под таможенным контролем, при таможенном контроле закреплена в ст. 120 ТК ТС.

Таможенные органы ведут *учет товаров, находящихся под таможенным контролем*, и совершаемых с ними таможенных операций, в том числе с использованием информационных систем и технологий. Порядок и формы учета товаров, находящихся под таможенным контролем, определяются законодательством государств — членов Таможенного союза.

11. Правовая основа проверки системы учета товаров и отчетности при таможенном контроле закреплена в ст. 121 ТК ТС.

Лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела, пользующиеся специальными упрощениями, а также пользующиеся и владеющие иностранными товарами, по требованию таможенных органов обязаны представлять в таможенные органы *отчетность о хранящихся, перевозимых, реализуемых, перерабатываемых и используемых товарах*, а также о совершенных таможенных операциях. Форма и порядок представления отчетности определяются законодательством государств — членов Таможенного союза. Проверка системы учета товаров как форма таможенного контроля проводится:

- при применении специальных упрощений; в отношении лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела;
- в отношении товаров, помещенных под таможенные процедуры, предусматривающие в соответствии с ТК ТС или законодательством государств — членов Таможенного союза ведение учета таких товаров.

Порядок проведения проверки системы учета товаров определяется законодательством государств — членов Таможенного союза.

12. Правовая основа таможенной проверки при таможенном контроле закреплена в ст. 122 ТК ТС.

Таможенная проверка проводится таможенными органами в целях проверки соблюдения лицами требований, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств — членов Таможенного союза. Таможенная проверка проводится таможенным органом государства — члена Таможенного союза в

отношении проверяемых лиц, созданных и зарегистрированных в соответствии с законодательством этого государства—члена Таможенного союза. Под проверяемыми лицами понимаются:

- декларант; таможенный представитель;
- перевозчик, в том числе таможенный перевозчик;
- лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров после их выпуска, или его представитель;
- лицо, осуществляющее временное хранение товаров;
- владельцы магазинов беспощинной торговли, таможенных и иных складов;
- уполномоченный экономический оператор;
- иные лица, напрямую или косвенно участвовавшие в сделках с товарами, помещенными под соответствующую таможенную процедуру;
- лицо, в отношении которого имеется информация, что в его владении и пользовании находятся товары с нарушением порядка, предусмотренного ТК ТС, в том числе незаконно перемещенные через таможенную границу.

При таможенной проверке таможенными органами *проверяются*:

- факт помещения товаров под таможенную процедуру;
- достоверность сведений, заявленных в таможенной декларации и иных документах, представленных при таможенном декларировании товаров, повлиявших на принятие решения о выпуске товаров;
- соблюдение ограничений по пользованию и распоряжению условно выпущенными товарами;
- соблюдение требований, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств — членов Таможенного союза, к лицам, осуществляющим деятельность в сфере таможенного дела;
- соответствие лиц условиям, необходимым для присвоения статуса уполномоченного экономического оператора;
- соблюдение установленных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств — членов Таможенного союза условий таможенных процедур, при помещении под которые товары не приобретают статус товаров Таможенного союза;
- соблюдение иных требований, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств — членов Таможенного союза.

Таможенная проверка проводится путем сопоставления сведений, содержащихся в документах, представленных при помещении товаров под таможенную процедуру, и иных сведений, имеющихся у таможенного органа, с данными бухгалтерского учета и отчетности, со счетами и другой информацией, полученной в порядке, установленном таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств — членов Таможенного союза. При проведении таможенной проверки могут использоваться иные формы таможенного контроля, установленные ст. 110 ТК ТС. Проведению таможенной проверки должна предшествовать подготовительная работа, в процессе которой определяется перечень вопросов, подлежащих проверке, при необходимости разрабатывается программа ее проведения. Таможенная проверка осуществляется в форме камеральной таможенной проверки или выездной таможенной проверки. Для участия в таможенной проверке могут привлекаться должностные лица других контролирующих государственных органов государства—члена Таможенного союза в соответствии с законодательством государства—члена Таможенного союза. При установлении в ходе таможенной проверки признаков административного правонарушения или преступления таможенными органами принимаются меры в соответствии с законодательством государства—члена Таможенного союза. Порядок проведения таможенной проверки определяется главой 19 ТК ТС.

13. Правовая основа наложения ареста на товары при таможенном контроле закреплена в ст. 183 ФЗ РФ от 19 ноября 2010 г.

14. Правовая основа изъятия товаров при таможенном контроле закреплена в ст. 145—149 ТК ТС, в ст. 186—192 ФЗ РФ от 19 ноября 2010 г.

15. Правовая основа назначения экспертизы⁶ при таможенном контроле закреплена в ст. 137—144 ТК ТС, в ст. 172 ФЗ РФ от 19 ноября 2010 г.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, таможенный контроль является одной из функций таможенных органов.

Во-вторых, для определения содержания таможенного контроля как функции таможенных органов целесообразно использовать правовую категорию «таможенные действия».

В-третьих, правовая основа таможенных действий при проведении таможенного контроля закреплена в ТК ТС и в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 19 ноября 2010 г.

В-четвертых, таможенными действиями при проведении таможенного контроля являются: проверка документов и сведений; устный опрос; получение объяснений; таможенное наблюдение; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный та-

моженный досмотр; проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; таможенный осмотр помещений и территорий; учет товаров, находящихся под таможенным контролем; проверка системы учета товаров и отчетности; таможенная проверка; наложение ареста на товары; изъятие товаров; назначение экспертизы (всего 15 таможенных действий).

¹ См. об этом, например: *Галузо В.Н., Эриашвили Н.Д.* О функциональном подходе при определении содержания деятельности таможенных органов в Российской Федерации // Закон и право. 2014. № 12. С. 45—47; *Таможенное право: Учебник для студентов вузов.* 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 208—226.

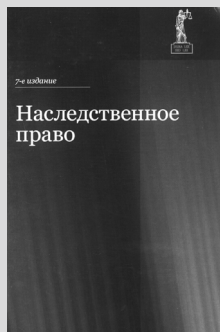
² См.: *СЗ РФ.* 2010. № 50. Ст. 6615.

³ См.: *СЗ РФ.* 2010. № 48. Ст. 6252; ...; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4388.

⁴ Мы полагаем возможным с 25.12.1991 г. для наименования государства использовать исключительно термин «Российская Федерация» (см. об этом: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

⁵ См.: *Трошкина Т.Н., Денисова А.Ю.* Формы таможенного контроля в Таможенном союзе ЕврАзЭС: взаимодействие наднационального и национального регулирования // Право и экономика. 2013. № 9. С. 53—59; *Трошкина Т.Н.* Формы контроля за трансграничным перемещением товаров в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Финансовое право. 2013. № 11. С. 9—12.

⁶ А.В. Нестеров оперирует термином «таможенная экспертиза» (см.: *Нестеров А.В.* Что такое таможенная экспертиза? // Эксперт-криминалист. 2014. № 4. С. 7—10).



Наследственное право: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.Ю. Ильиной, Н.Д. Эриашвили, М.В. Самойловой. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 311 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

В новом издании пособия учтены последние нормативные правовые акты по наследственному праву. Раскрываются понятие и значение наследственного права, дается характеристика оснований наследования (по завещанию и по закону), обозначена роль нотариата в оформлении наследственных прав. Анализируются положения, связанные с выделением супружеской доли из состава наследственного имущества, а также с особенностями наследования отдельных видов имущества (предприятий, жилых помещений, земельных участков и других объектов). Рассматриваются вопросы наследования интеллектуальных прав, регулируемых частью IV ГК РФ, а также изменения законодательства по наследованию выморочного имущества.

Приведены образцы документов, составляемых в процессе наследственного правопреемства, размеры государственной пошлины, уплачиваемой за совершение нотариальных действий (за удостоверение завещаний, принятие мер по охране наследства, выдачу свидетельства о праве на наследство). Отдельная глава посвящена судебному рассмотрению дел по наследственным правоотношениям.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России, практикующих юристов и всех тех, кто интересуется вопросами наследственного права.

On the question of the relationship between criminal law and administrative-legal means of combating corruption in the social sphere

К вопросу о соотношении уголовно-правовых и административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере

Alexander Viktorovich Polukarov,
candidate of law,
doctoral candidate of the Russian University
of friendship of peoples
E-mail: polukarov@mail.com

Александр Викторович Полукаров,
кандидат юридических наук,
докторант Российского университета
дружбы народов
E-mail: polukarov@mail.com

Annotation. The problem of corruption in the social sphere have now become global and systemic. Corruption is a direct threat to national security, an impediment to development in our country of democratic institutions and civil society, of citizens to exercise their constitutional rights in the sphere of education, health, welfare, and property relations. In addition, corruption adversely affects the development of the economy and the financial system and the infrastructure of the Russian state in General. It should be noted that corruption in the activities of public authorities and management contributes to the development of organized crime, creates a fertile environment for the development of centers of extremism and terrorism, threatens the implementation of national projects, but also undermines all of the state legal reforms that are currently underway in our country.

Keywords: punishment, practice, social services, crime, court, corruption, compensation for damage, health, education, property

Аннотация. Проблема коррупции в социальной сфере приобрела в настоящее время глобальный и системный характер. Коррупция представляет собой непосредственную угрозу национальной безопасности, препятствует развитию в нашей стране институтов демократии и гражданского общества, реализации гражданами своих конституционных прав в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, имущественных отношений. Кроме того, коррупция самым негативным образом сказывается на развитии экономики, а также финансовой системы и всей инфраструктуры Российского государства вообще.

Ключевые слова: наказание, практика, социальная сфера, преступление, суд, коррупция, возмещение вреда, здравоохранение, образование, имущество

Совершенствование уголовно-правовых мер обеспечения безопасности как социальной, так и других сфер государственной (муниципальной) службы от коррупции должно в первую очередь идти по пути полной имплементации международно-правовых стандартов по борьбе с коррупцией, так как международное право в сфере борьбы с коррупцией делает ставку в борьбе с ней именно на уголовное право (криминализации коррупционных преступлений). Напомним, что если международно-правовые акты в сфере борьбы с коррупцией были в большей части имплементированы в российский правовой порядок, то отдельные положения данных международно-правовых документов так и не были заимствованы российским уголовным правом. Среди них положения международно-правовых актов, устанавливающие уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, гражданскую ответственность за коррупционные преступления, а также необходимость создания та-

кого состава коррупционных преступлений, как незаконное обогащение.

Несмотря на подписание и ратификацию как универсальных, так и региональных международно-правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией, их полноценная имплементация в российский национальный правовой порядок так и не смогла быть реализована в части введения уголовной ответственности юридических лиц. Камнем преткновения в данном процессе является отсутствие в российском уголовном праве уголовной ответственности юридических лиц. Введение уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления является тем более актуальным, так как в науке уголовного и административного права все больше обращается внимание на существование конфликта интересов, возникающего в связи с незаконным участием государственных и муниципальных служащих в предпринимательской деятельности¹. В свою очередь, субъекты предприниматель-

ской деятельности, причастные к коррупционным преступлениям, чаще всего представлены именно юридическими, а не физическими лицами, а потенциальная возможность применения уголовного наказания в отношении них позволяет сократить коррупционную аффилированность предпринимателей с представителями государственной власти. Это тем более актуально для социальной сферы, где непосредственными участниками предоставления услуг являются частные медицинские и образовательные учреждения. Говоря простым языком, в российском правовом порядке отсутствует целый пласт юридической ответственности за коррупционные преступления наиболее заинтересованных в их совершении лиц – уголовной ответственности юридических лиц, что, конечно же, свидетельствует о несовершенстве уголовно-правовых методов борьбы с коррупцией и объясняет ее неэффективность.

Установление уголовной ответственности юридических лиц может стать одной из основных вех в развитии борьбы с коррупцией в России в целом. В то же время уголовная ответственность юридических лиц носит особый интерес в борьбе с коррупцией именно в социальной сфере. Действительно, если абстрагироваться от «низовых» коррупционных практик социальной сферы – коррупция в отношениях врача с пациентом и в отношениях обучающегося с преподавателем – и обратиться к практике коррупции в социальной сфере в целом, то станет очевидным, что именно юридические лица довольно часто являются «выгодоприобретателями» коррупционных практик в социальной сфере. Речь идет как о коррупционных практиках частных учебных и медицинских учреждений – развитие собственного бизнеса за счет бюджетных медучреждений, так и о действиях фармацевтических компаний и предприятий, производящих медицинское оборудование, и даже издательствах, выпускающих учебную литературу. Распространены такие практики, как:

- навязывание врачом пациенту медикаментов определенных фармацевтических компаний, с которыми у первых существует сговор по продвижению медицинских препаратов на фармацевтическом рынке;
- коррупционные практики при государственной закупке медицинского оборудования;
- коррупционные практики страховых медицинских компаний (начеты, штрафы с бюджетных учреждений здравоохранения, недоплаты и пр.);
- коррупционные практики при лицензировании и административных проверках деятельности частных медицинских (и образовательных) учреждений и т.п.

Таким образом коррупционные практики юридических лиц социальной сферы обширны, а введение уголовной ответственности юридических лиц является наиболее актуальным именно в отношении коррупции в социальной сфере².

Как в науке уголовного права³, так и в политических кругах⁴ было уже не раз высказано мнение о необходимости введения уголовной ответственности юридических лиц. Более того, необходимость введения уголовной ответственности юридических лиц обосновывалась в том числе и необходимостью как борьбы с коррупцией в целом⁵, так и с коррупцией в социальной сфере в частности⁶. На наш взгляд, не стоит повторять уже высказанные по данному поводу идеи, а скорее предложить – в ожидании введения уголовной ответственности юридических лиц – возможные пути совершенствования и паллиативные меры, направленные на борьбу с коррупцией юридических лиц в социальной сфере.

Помимо сугубо уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией юридических лиц, в науке не раз обращалось внимание на необходимость их дополнения другими правовыми средствами (административно-правовыми, гражданско-правовыми и т.п.)⁷. Отдельные из них довольно часто являются непосредственным продолжением уголовных антикоррупционных процессов (административная ответственность юридических лиц), другие осуществляются непосредственно в рамках уголовного процесса (например, по инициативе гражданского истца). Именно комплексный подход в борьбе с коррупцией в социальной сфере – с применением как административно-правовых, гражданско-правовых, так и уголовно-правовых средств – повысит эффективность последней.

В отсутствие внесения соответствующих законодательных изменений основным направлением в такой работе может стать расширение использования административно-правовой ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, которая, кстати говоря, может во многом послужить прообразом при создании отдельных аспектов уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления. Практика привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные преступления (ст. 19.28 КоАП) – в сравнении с уголовными процессами по категории коррупционных дел – незначительна, что объясняется здесь несколькими факторами⁸. Действительно, в отличие от коррупционных дел рассматриваемых в рамках уголовных процессов, количество которых исчисляется тысячами, привлечение юридических лиц к административной ответственности ограничивается лишь несколькими десятками, а рост их количества наблюдался лишь в последние годы, что вызвано активной антикоррупционной политикой⁹.

На наш взгляд, совершенствование практики привлечения юридических лиц к административной ответственности – за неимением уголовной ответственности – должно идти по пути увеличения количества возбуждаемых в их отношении административных дел по ст. 19.28 КоАП. Действительно, лишь потенциальная возможность привлечения юридиче-

ского лица к административной ответственности с перспективой наложения многомиллионного штрафа позволит снизить коррупционность среди юридических лиц.

На наш взгляд, ряд определенных – довольно несложных – мер и средств позволит увеличить количество возбуждаемых административно-правовых производств в отношении юридических лиц по составам ст. 19.28 КоАП. Основным направлением должно стать развитие возможности применения в отношении юридических лиц-коррупционеров – помимо штрафа и конфискации – других видов наказания, которые в перспективе введения уголовной ответственности юридических лиц в российском праве могут быть заимствованы и российским уголовным правом.

Так, например, наиболее эффективным средством борьбы с коррупцией юридических лиц социальной сферы, на наш взгляд, может стать возможность применения за правонарушения, предусмотренные ст. 19.28 КоАП, такого вида наказания, как *лишение специального права*. Действительно, применение такого наказания в отношении юридических лиц, предоставляющих медицинские и образовательные услуги, может быть довольно эффективным, так как мы знаем, что их деятельность осуществляется на основе специальных прав – лицензий, а потенциальная возможность их потери — привести к фактической остановке их функционирования. Как следствие, несмотря на все сложности с применением такой административно-правовой санкции, как лишение специального права (ст. 3.8 КоАП), к юридическим лицам и необходимостью внесения соответствующих законодательных изменений в КоАП для данной цели, данное решение может стать промежуточным этапом на пути введения уголовной ответственности юридических лиц, которая в принципе предполагает более сложные законодательные модификации.

Аналогичного эффекта в борьбе с коррупцией в социальной сфере, на наш взгляд, можно было бы добиться и посредством введения в список санкций, предусмотренных ст. 19.28 КоАП, и такого вида наказания, как *административное приостановление деятельности* (ст. 3.12 КоАП).

Иначе говоря, на наш взгляд, диверсификация административных санкций за правонарушения, предусмотренные ст. 19.28 КоАП, может стать эффективным предупреждающим, паллиативным антикоррупционным средством в борьбе с коррупционными правонарушениями юридических лиц. Более того, видоизменения административно-правовой ответственности юридических лиц посредством расширения списка санкций ст. 19.28 КоАП могут стать первым этапом на пути введения уголовной ответственности юридических лиц.

Гражданский иск в уголовных процессах по коррупционным составам УК РФ может также стать эффективным средством в борьбе с коррупцией в

социальной сфере. Напомним, что, как и в случае с уголовной ответственностью юридических лиц, Российская Федерация до сих пор не ратифицировала международно-правовые акты, устанавливающие гражданско-правовую ответственность за коррупцию, что довольно критично, принимая во внимание уровень коррупции в нашем государстве¹⁰. Разработанная в рамках Совета Европы Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию¹¹ так и не была имплементирована в российский правовой порядок, хотя на первый взгляд противоречий применению гражданского иска в уголовных процессах по коррупционным составам УК РФ не существует.

Напомним, что основной задачей данного документа стало установление средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, в целях предоставления им возможности защищать свои права и интересы посредством возмещения убытков в рамках (в том числе) и уголовного процесса¹². Действительно, в российском уголовном праве у любого физического или юридического лица существует возможность предъявить «требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением» (ст. 44 УК РФ), что вполне советуется смыслу и букве указанного международно-правового акта. Проблема имплементации данного международно-правового акта скорее носит политический характер. Так «возмещение имущественного вреда», причиненного коррупционными действиями, вменяется – в соответствии с данной Конвенцией (ст. 5) – в обязанность государству.

Принимая во внимание нежелание законодателя и правоприменителя развивать институт гражданского иска в коррупционных уголовных процессах в связи с необходимостью возмещения ущерба пострадавшим за счет государства, стоит все же задуматься о необходимости его развития в рамках отдельных коррупционных составов УК РФ, что может стать первым этапом в развитии данного института в российском уголовном праве. Речь, в частности, идет об уголовных составах, касающихся коммерческого подкупа и незаконной передачи лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг и т.п. (ст. 204 УК РФ), в рамках которых «ответчиком» выступает физическое лицо, не являющееся должностным лицом, а жертвой (гражданским истцом в уголовном процессе) – юридическое лицо, в котором оно выполняет управленческие функции. Действительно, более интенсивное использование гражданского иска в рамках уголовных процессов по данной категории дел может стать одним из направлений в борьбе с коррупцией, так как гипотетически здесь в качестве гражданского истца может выступить само юридическое лицо, в котором осужденный по данным составам УК РФ выполнял управленческие функции, а возможность возмещения убытков здесь

осуществляется не посредством их взыскания с государства, а с осужденного физического лица, не являющегося должностным.

Как следствие, необходимость разъяснений Верховного Суда РФ в отсутствие соответствующих законодательных актов и имплементации международно-правовых инструментов в целях интенсивного развития использования гражданского иска в уголовных процессах по указанным коррупционным составам очевидна. Действительно, последнему стоит сконцентрировать свое внимание на рассмотрении практики уголовных дел с участием в качестве гражданского истца именно юридических лиц, которые выступают в качестве жертвы преступления в уголовных процессах, квалифицируемых по ст. 204 УК РФ. В уголовных процессах по данной категории дел как жертва преступления (организация), так и «ответчик» (лицо, выполняющее управленческие функции) обладают частноправовой природой. Как следствие, развитие использования гражданского иска в уголовных процессах коррупционной направленности следует развивать в рамках коррупционных процессов по составам ст. 204 УК РФ и даже, возможно, заимствовать цивилистический подход к определению ущерба гражданского истца. К сожалению на сегодняшний день Верховный Суд РФ так и не дал подробных разъяснений по гражданскому иску в рамках дел, квалифицируемых по ст. 204 УК РФ, ограничившись в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»¹³ лишь определением истца по гражданским искам в рамках уголовных процессов по данной категории дел. Также отсутствует и обзор практики по данной категории дел, что отчасти связано с незначительностью количества уголовных дел по данному составу УК РФ.

Введение нового вида наказания за коррупционные преступления – конфискация имущества осужденного — стало сегодня одним из насущных вопросов как в науке уголовного права, так и в политических кругах¹⁴. Следует отметить, что чаще всего речь ведется о возврате существующей в советском уголовном праве меры наказания, исчезнувшей в связи с гуманизацией российского уголовного права, а не о мере уголовно-правового воздействия, существующей в УК РФ в настоящей форме¹⁵. Стоит отметить, что, несмотря на высказываемые – чаще всего политическими деятелями – мнения о соответствии конфискации имущества как меры наказания за коррупционные преступления международно-правовым стандартам, она все же не соответствует им. Действительно, в отличие от использования конфискации в той форме, в которой она используется в настоящее время, т.е. как мера уголовно-правового воздействия в виде изъятия денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений (ст. 104.1 УК

РФ), возвращение ее в том виде, в котором она существовала ранее, т.е. в виде конфискации даже тех средств, которые не были получены осужденным в результате совершения преступлений, противоречит не только устоявшимся международно-правовым актам, но уголовно-правовым традициям большинства государств мира¹⁶. На наш взгляд, не стоит придерживаться настолько инвазивных для права собственности и презумпции невиновности уголовно-правовых средств, как конфискация, так как уже существующие (в международном и зарубежном праве) механизмы позволяют достичь довольно высоких результатов в борьбе с коррупцией. Речь в первую очередь идет об установлении уголовной ответственности за незаконное обогащение. Действительно, смещение акцента в антикоррупционной уголовной политике с уголовного преследования по собственно коррупционным составам УК РФ на борьбу с незаконным обогащением может стать эффективным профилактическим средством борьбы с ней, в том числе и с коррупцией в социальной сфере.

Предпосылки для эффективного использования такого состава преступления, как незаконное обогащение, уже были созданы, так как в последние годы был развит институт контроля имущественного положения госслужащих, в соответствии с которым гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, обязаны ежегодно представлять представителю нанимателя сведения не только о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, но также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруги (супруга) и несовершеннолетних детей). Таким образом, информация об имущественном положении госслужащего сегодня позволяет провести анализ на соответствие его имущественного положения и имущественного положения его близких родственников уровню его (их) доходов.

В то же время в отсутствие такого состава преступления, как незаконное обогащение, единственная возможность уголовного преследования коррупционеров и их родственников возможна сегодня лишь посредством открытия уголовного производства по составу ст. 174 УК РФ (Легализация (отмывание) незаконно нажитых доходов), который позволяет преследовать коррупционера лишь за действия по легализации незаконно нажитых доходов, а не за сам факт получения таковых. Более того, не все должностные и приравненные к ним лица социальной сферы относятся к категории лиц, обязанных предоставлять данную информацию, что сокращает эффективность института имущественного контроля лишь отдельными категориями последних. Как следствие, профилактический антикоррупционный потенциал института имущественного контроля ограничен в их отношении, а уголовное преследова-

ние последних по составу ст. 174 УК РФ тем более затруднено в связи с отсутствием информации об их доходах.

Таким образом, состав ст. 174 УК РФ не совсем адаптирован для эффективной борьбы с коррупцией государственных служащих и приравненных к ним лиц социального сектора. Как следствие, совершенствование уголовно-правовых мер обеспечения безопасности от коррупции в социальной сфере – за неэффективностью существующих коррупционных составов УК РФ – должно идти как по пути имплементации ст. 20 Конвенции ООН, а именно посредством создания в УК РФ состава «незаконное обогащение», так и по пути распространения института имущественного контроля на работников социальной сферы.

Статья 20 Конвенции ООН так и не была имплементирована в российское уголовное право, несмотря на то, что в целом текст данной Конвенции был ратифицирован, тогда как антикоррупционный потенциал именно последнего, а не состава ст. 174 УК РФ, является наиболее эффективным. Действительно, по составу ст. 174 УК РФ преступление имеет формальный состав и признается оконченным лишь в момент проведения операции (сделки) (например, перевод денег, приобретение валюты и т.п.)¹⁷, тогда как при классическом определении «незаконного обогащения» преступление является оконченным при простом «увеличении активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать» (ст. 20 Конвенции ООН), т.е. даже в отсутствие совершения действий по легализации таких доходов.

Таким образом, если совершенствование уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией в целом должно, несомненно, идти по пути имплементации нового состава преступления (незаконное обогащение) в УК РФ, то в отношении мер по борьбе с коррупцией в социальной сфере – для большей эффективности – данное уголовно-правовое средство придется дополнить и уже указанным нами институтом имущественного контроля в отношении должностных лиц, распространив его действие на работников социальной сферы. Действительно, если имплементация нового состава в УК РФ будет, несомненно, иметь явный антикоррупционный потенциал, то в социальной сфере его наибольшая эффективность может быть достигнута лишь в совокупности с уже применяемыми сегодня в отношении других должностных лиц мерами имущественного контроля.

Более того, криминализация незаконного обогащения будет наиболее эффективным средством именно в борьбе с коррупцией в социальной сфере, так как здесь латентность коррупционных преступлений наиболее высока в сравнении с коррупцией в других сферах государственной службы. Действительно, проблемы с доказыванием незаконного обогащения минимальны по сравнению с любым кор-

рупционным преступлением, так как оно основывается на оценке объективного материального состояния коррупционера и его родственников и разницей между ним и его (их) законными доходами, а не на доказывании факта совершения коррупционного деяния¹⁸.

Следствием введения в российское уголовное право данного состава преступления и его практического использования для уголовного преследования коррупционеров станет перемещение антикоррупционной уголовной политики с собственно уголовного преследования коррупционных преступлений на уголовное преследование их последствий, а именно незаконного обогащения. Такое изменение порядка уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией потребует не только изменения уголовно-правовых норм, но и методов расследования коррупционных преступлений, так как органы прокуратуры смогут эффективно осуществлять уголовное преследование по составу незаконного обогащения только при участии соответствующих органов финансового контроля, налоговой инспекции и аудиторских организаций¹⁹. Несмотря на необходимость серьезных законодательных изменений для эффективного использования данного состава преступления в том, что касается как материального, так и процессуального права, эффективность борьбы с коррупцией посредством данного уголовно-правового средства бесспорна, так как – по свидетельствам практики уголовного преследования преступлений незаконного обогащения за рубежом²⁰ – латентность незаконного обогащения, даже с использованием родственников коррупционера, намного ниже, чем латентность всех коррупционных преступлений. Более того, создание в российском уголовном праве данного состава преступления снимет с повестки дня необходимость введения нового вида санкции за коррупционные преступления – конфискации в виде наказания, т.е. конфискации даже тех средств которые не были получены осужденным в результате совершения преступлений, так как признание средств незаконно нажитыми позволит осуществить их конфискацию в той части, в которой они признаны незаконно нажитыми даже в рамках уже существующего института конфискации, закрепленного ст. 104.1 УК РФ, в которую достаточно будет добавить ссылку на соответствующую статью УК РФ, криминализирующую деяния незаконного обогащения.

Спорным, на наш взгляд, является и предложение о необходимости приравнивания работников социальной сферы к категории должностных по российскому уголовному законодательству как одной из мер совершенствования уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией в социальной сфере. По данному поводу, в частности, высказывается, что невозможно «привлечение к уголовной ответственности врачей и преподавателей за совершение коррупционных деяний при выполнении последними сугубо

профессиональных функций, поскольку в этом случае указанные лица не будут относиться к категории должностных по российскому уголовному законодательству»²¹. Действительно, несмотря на ряд существующих разногласий в науке уголовного права по поводу того, можно ли отнести работников сферы здравоохранения и образования²² к должностным лицам, разъяснения Верховного Суда РФ однозначны по данному поводу, так как он недвусмысленно отнес деятельность медицинского работника, а также работников сферы образования к выполнению «организационно-распорядительных функций, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия»²³, т.е. подпадающих под действие соответствующих составов УК РФ. Как следствие, внесение соответствующих изменений в уголовный закон как посредством введения новых коррупционных составов в УК РФ, направленных исключительно на борьбу с коррупционными преступлениями в социальной сфере, так и посредством внесения изменений в существующие (в частности, в примечание 1 к ст. 285 УК РФ) положения УК РФ, на наш взгляд, не требуется.

Таким образом, совершенствование уголовно-правовых мер обеспечения безопасности социальной сферы от коррупции посредством ужесточения уголовно-правового закона, а также введения новых изменений в существующие коррупционные составы УК РФ не является панацеей. Действительно, анализ практики назначения наказаний показал, что проблема борьбы с коррупцией заключается не столько в несовершенстве существующих уголовно-правовых механизмов и средств сколько, в правоприменительной практике, а также неэффективности исполнения наказаний. Действительно, российский правопорядок располагает сегодня необходимым набором средств борьбы с коррупцией, а уголовно-правовые нормы направленные на борьбу с ней, в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

В то же время потенциал действующих уголовно-правовых средств и механизмов (например, состав УК РФ, криминализирующий отмывание (легализацию) незаконно нажитых доходов; гражданский иск в уголовном праве и административно-правовая ответственность юридических лиц) используется неэффективно для данных целей. Более того, отдельные уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией, предложенные международным правом, так и не были имплементированы в российское уголовное право (состав незаконного обогащения, уголовная ответственность юридических лиц), что требует дальнейшего совершенствования уголовного закона, так как на практике именно они являются наиболее эффективными средствами борьбы с коррупцией, в том числе и в социальной сфере. Действительно, эффективность борьбы с коррупцией при наличии в уголовном законе такого состава преступления, как «незаконное обогащение» является,

как показывает зарубежная практика, наиболее эффективным средством борьбы с ней, так как в рамках данного состава уголовное преследование смещается с пресечения конкретного коррупционного акта, обладающего в принципе высокой латентностью, на последствия коррупционных практик отдельного взятого лица – имущественное состояние, т.е. направлено на менее латентные виды деяний.

¹ *Окусова С.А.* Конфликт интересов как внутренний источник развития коррупционных процессов // Государство и право. 2011. № 6. С. 109—112.

² *Vian T., Savedoff W.D., Mathisen H.* Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability. Kumarian Press. 2010; *OECD.* Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education Serbia. OECD Publishing. 2012.

³ *Иванов Л.* Принцип вины и публичная ответственность юридического лица (к вопросу об уголовной ответственности юридических лиц) // Уголовное право. 2009. № 1.

⁴ По словам А. Бастрькина, «этот вид ответственности станет мощным стимулом для принятия организациями мер, направленных на недопущение совершения преступлений подконтрольными ею физическими лицами». См.: *Козлова Н.* Александр Бастрькин: Конфискация как мера наказания является самой действенной для предупреждения коррупции // Российская газета. 2014 г. 21 января.

⁵ *Семькина О.И., Лафитский В.И.* Уголовная ответственность юридических лиц в отечественном законодательстве: к истории вопроса «pro et contra» // Журнал российского права. 2014. № 2.

⁶ *Куракин А.В.* О необходимости введения уголовной ответственности юридических лиц за коррупцию в сфере здравоохранения // Административное и муниципальное право. 2012. № 12.

⁷ *Бакун В., Савинский А.* О межотраслевой методике пресечения коррупционных преступлений // Законность. 2009. № 7.

⁸ Несмотря на то что возможность привлечения юридического лица к административной ответственности по таким фактам не ставится в зависимость от наличия постановления о возбуждении уголовного дела или обвинительного приговора по коррупционным статьям УК РФ в отношении физического лица, на практике дела об административных правонарушениях по фактам предложения и передачи незаконного вознаграждения возбуждаются после вступления в законную силу обвинительного приговора по уголовному делу. То есть административное производство ставится в зависимость от уголовного. Более того, количество таких административных производств, на наш взгляд, также ограничено в связи и с тем, что правом возбуждения административных дел по названной статье КоАП РФ наделяется только прокурор, а также тем, что – в отличие от уголовного права – в административном праве понятие покушения на преступления не существует, что, как следствие, воспрепятствует – в отличие от уголовного права – наложению ответственности за покушение юридическим лицом на коррупционное правонарушение. См. подробнее по вопросу привлечения юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, например: *Исламова Э.Р.* Актуальные вопросы привлечения юридических лиц к

административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ//Криминалист. 2014. № 2.

⁹ Так, в соответствии с отчетом судебного департамента Верховного Суда РФ за 2013 г. (См.: *Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях № 1-АП за 12 месяцев 2013 г.*// <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361>) привлечение юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП ограничилось лишь 164 случаями в 2013 г., тогда как в предыдущие годы их количество не превышало и 100.

¹⁰ *Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»*// Российская газета. 2011 г. 6 мая.

¹¹ *Бочков С.О.* Составы коррупционных преступлений: имплементация международных норм в российское уголовное право // *Право и безопасность*. 2006. № 3—4.

¹² *CETS* №.174

¹³ *Сибгатуллина Л.И.* Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: некоторые правовые аспекты// *Вестник ТИСБИ*. 2008. № 3.

¹⁴ *Постановление Пленума ВС РФ от 9 июля 2013 г. № 24 г.* «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»//*Российская газета*. 2013 г. 17 июля.

¹⁵ *Козлова Н.* Бастрыкин просит вернуть радикальные меры против коррупции//*Российская газета*. 2014 24 ноября; *Она же.* Бастрыкин уверен: конфискацию имущества надо срочно вернуть//*Российская газета*. 2014 г. 28 февраля.

¹⁶ *Мельников М.Г.* Конфискация имущества как мера уголовно-правового обременения: правовая природа и законодательная регламентация//*Общество и право*. 2010. № 4 (31).

¹⁷ *Додонов В.Н.* Сравнительное уголовное право: Общая часть / Под общ. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитин-

форм, 2009.

¹⁸ Пункт 9 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». См.: *Российская газета*. 2004 г. 31 июля.

¹⁹ *Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»* // *Российская газета*. 2008 г. 30 декабря.

²⁰ Действительно, в науке уже не раз обращалось внимание на то, что «легализация (отмывание) незаконно нажитых доходов» была задумана и используется как одно из средств борьбы с экономической, а не коррупционной преступностью, что свидетельствует, на наш взгляд, о ее неадекватности в качестве средства борьбы с коррупцией. См., например: *Тихомиров М.Ю. Тихомирова Л.В.* Юридическая энциклопедия. М.: Юстицинформ, 1997.

²¹ *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (с постанейными материалами)* / Под общ. ред. С.И. Никулина. М.: Юрайт, 2000. С. 524.

²² В науке уже обращалось внимание на эффективность борьбы с коррупцией помощью состава незаконного обогащения, так как коррупционные преступления являются высоколатентными. См.: *Борков В.Н.* Незаконное обогащение: преступление без деяния? // *Правоведение*. 2011. № 6.

²³ На необходимость совершенствования организационной деятельности в борьбе с коррупцией посредством, в частности, развития взаимодействия органов государственной власти с аудиторскими организациями уже не раз обращалось внимание Совета по аудиторской деятельности Министерства финансов РФ. См., например: *Методические указания по организации и осуществлению аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами противодействия коррупции*. Одобрены Советом по аудиторской деятельности 23 сентября 2015 г. (протокол № 18)// <http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/standarts/anticorr/>



Disciplinary liability of police officers

Дисциплинарная ответственность сотрудников полиции

Michael Valerievich Kostennikov,

Doctor of Law, Professor
of the All-Russian Institute
of Advanced Training
of MIA of Russia

E-mail: m-2263768@yandex.ru

Михаил Валерьевич Костенников,

доктор юридических наук,
профессор Всероссийского института
повышения квалификации
сотрудников МВД России

E-mail: m-2263768@yandex.ru

Alexey Valentinovich Kurakin,

Doctor of Law, Professor
the department «Administration and Information Law»
Financial University under
Government of the Russian Federation

E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Алексей Валентинович Куракин,

доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и информационного
права Финансового университета при
Правительстве РФ

E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Annotation. The article focuses on the problems of legal and organizational measures related to the implementation of disciplinary responsibility of police officers. The authors performed a detailed theoretical and legal analysis of disciplinary punishments. Discusses the author's position on the concept of discipline and disciplinary liability of police officers of the Russian Federation. The main attention is paid to development of methods and methodology of administrative-legal regulation of disciplinary responsibility of police officers. In addition, the article provides the theoretic-legal analysis of concepts of development of disciplinary law in modern conditions.

Keywords: Discipline, police, MIA, MVD, punishment, reprimand, sanction, offense, offense, disciplinary responsibility

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с реализацией дисциплинарной ответственности сотрудников полиции. Авторами подробно проводится теоретико-правовой анализ дисциплинарных наказаний. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия дисциплины и дисциплинарной ответственности сотрудников полиции Российской Федерации. Основное внимание в статье уделяется разработке методов и методологии административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников полиции. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ понятий концепций развития дисциплинарного права в современных условиях.

Ключевые слова: дисциплина, полиция, ОВД, МВД, наказание, выговор, взыскание, проступок, правонарушение, дисциплинарная ответственность

Дисциплинарная ответственность занимает важное место в деле укрепления законности и дисциплины в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. К этому виду юридической ответственности при наличии соответствующих оснований наиболее часто привлекаются сотрудники органов внутренних дел. Необходимо иметь в виду, что основанием для привлечения к соответствующему виду юридической ответственности является совершение сотрудником дисциплинарного проступка, а в случаях, предусмотренных законом, и административного правонарушения.

Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел имеет два аспекта: матери-

альный, состоящий в определении перечня дисциплинарных взысканий, и процессуальный, состоящий в проведении служебной проверки, сборе доказательств, подтверждающих виновность сотрудника, оформлении процессуальных документов и др.

Согласно действующему законодательству, нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства РФ, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента, правил внутреннего служебного распорядка органа внутренних дел или подразделения, либо в

несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав [1].

При этом *грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел являются:*

- несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством РФ;
- отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени;
- нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечет за собой уголовной ответственности;
- разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечет за собой уголовной ответственности;
- небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечет за собой уголовной ответственности;
- отказ или уклонение сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством РФ;
- неявка сотрудника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;
- умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося

в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлекшие причинение существенного ущерба, если это не влечет за собой уголовной ответственности;

- нарушение сотрудником требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечет за собой уголовной ответственности;
- совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;
- принятие сотрудником необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;
- непредставление сотрудником сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;
- публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника.

Применение мер дисциплинарной ответственности в отношении сотрудников органов внутренних дел в настоящее время регламентируется Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377, приказом МВД России от 06.05.2013 № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации» и др.

Сотрудник органов внутренних дел привлекается к дисциплинарной ответственности только за то нарушение служебной дисциплины, в совершении которого установлена его вина, при этом порой не имеет принципиального значения, какой был при этом умысел сотрудника — прямой или косвенный, совершен дисциплинарный проступок по небрежности или по неосторожности.

Исходя из этого дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины соответствующего сотрудника. Таким образом, при определении вида дисциплинарного взыскания должны приниматься во внимание: характер проступка; обстоятельства, при которых он был совершен; прежнее поведение сотрудника, совершившего проступок; признание им своей вины; его отношение к службе; знание правил ее несения и другие обстоятельства, которые могут смягчить или отягчить ответственность сотрудника. При малозначительности совершенного дисциплинарного проступка начальник может освободить сотрудника от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным предупреждением.

При совместном нарушении служебной дисциплины несколькими сотрудниками дисциплинарные взыскания налагаются на каждого из них в отдельности и только за совершенное им нарушение. Также необходимо иметь в виду, что в образовательных учреждениях высшего профессионального образования МВД России курсант или слушатель может быть назначен не более чем в один наряд вне очереди.

Обстоятельством, которое отрицательно сказывается на дисциплинарной репутации сотрудника, является неоднократное нарушение им служебной дисциплины. В частности, таковым обстоятельством может являться наличие у него неснятого дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме.

Говоря о некоторых организационных аспектах применения мер дисциплинарной ответственности, необходимо отметить, что наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные во время дежурства, несения службы на постах и маршрутах, производится только после смены виновного с дежурства, караула, поста, участка патрулирования или после его замены другим сотрудником. В случае привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности за пребывание на службе в со-

стоянии алкогольного, наркотического и (или) иного токсического опьянения для подтверждения факта нахождения сотрудника в состоянии опьянения необходимо руководствоваться результатами медицинского освидетельствования, а в случае отказа сотрудника от освидетельствования — показаниями не менее двух сотрудников или иных лиц. Получение каких-либо объяснений от сотрудника до его вытрезвления не допускается.

На сотрудника, допустившего грубое нарушение служебной дисциплины, независимо от наличия или отсутствия у него дисциплинарных взысканий может быть наложено любое дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения со службы в органах внутренних дел.

Мерами дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел являются *дисциплинарные взыскания*. На сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных законом, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- (1) замечание;
- (2) выговор;
- (3) строгий выговор;
- (4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- (5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- (6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

Кроме того, в образовательных организациях высшего образования МВД России на курсантов, слушателей могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);
- лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации;
- отчисление из образовательной организации.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Но это не означает, что сотрудник может быть привлечен только к одному виду юридической ответственности. Так, за совершение дисциплинарного проступка, повлекшего причинение материального ущерба имуществу органа внутренних дел, сотрудник может быть привлечен к материальной ответственности в порядке, предусмотренном Трудовым кодексом Российской Федерации, а за совершение административного правонарушения он может понести административную ответственность по месту его совершения и дисциплинарную ответственность по месту своей службы.

Привлечение сотрудника к дисциплинарной ответственности влечет за собой определенные юридические последствия. Например, при применении таких дисциплинарных взысканий, как предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел, сотрудник исключается из книги почета или с доски почета органа внутренних дел.

Перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания может применяться в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания. Кроме того, неснятое дисциплинарное взыскание не позволяет присвоить сотруднику очередное специальное звание.

Дисциплинарные взыскания на сотрудника органов внутренних дел налагаются прямыми начальниками в пределах прав, предоставленных им руководителем органа внутренних дел, за исключением перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ. О наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ, руководитель органа внутренних дел обязан проинформировать Президента РФ.

Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему начальнику, обладает и прямой руководитель. Если на сотрудника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель не имеет права налагать, он ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим начальником.

В случаях когда, по мнению непосредственного руководителя, на сотрудника необходимо наложить дисциплинарное взыскание, наложение которого выходит за пределы его прав, он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Ходатайство о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания, наложение которого выходит за пределы прав непосредственного руководителя, вышестоящим начальником должно быть реализовано в трехдневный срок. В случае отказа в удовлетворении ходатайства оно должно быть вместе с материалами, подтверждающими факт нарушения служебной дисциплины, возвращено внесшему его руководителю в срок, дающий ему возможность наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания в соот-

ветствии с имеющимися у него правами. Вышестоящий руководитель также имеет право изменить или отменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником дисциплинарного проступка.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю или непосредственному начальнику стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела — не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

До наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть затребовано объяснение в письменной форме. В случае отказа сотрудника дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Перед наложением дисциплинарного взыскания по решению руководителя органа внутренних дел в соответствии с законом должна быть проведена служебная проверка, процессуальный и организационный порядок проведения которой определен приказом МВД России от 26.03.2013 № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

О наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания издается приказ руководителя органа внутренних дел. Дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора может объявляться публично в устной форме.

В случае временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке приказ о наложении на него дисциплинарного взыскания издается после его выздоровления, выхода из отпуска или возвращения из командировки.

Сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности со дня издания приказа

о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме. В приказе о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания указываются иные сотрудники, до сведения которых должен быть доведен этот приказ. Руководитель, который применил соответствующее дисциплинарное взыскание, обязан в течение трех рабочих дней ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания.

В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время, необходимое для прибытия сотрудника к месту ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания или для доставки указанного приказа к месту службы сотрудника. Следует иметь в виду, что при отказе или уклонении сотрудника органов внутренних дел от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами, как правило, это сотрудники кадровой и юридической службы органа внутренних дел. Применяемые к сотруднику органов внутренних дел меры поощрения и налагаемые на него в письменной форме дисциплинарные взыскания заносятся в материалы личного дела сотрудника.

Меры поощрения и дисциплинарные взыскания учитываются отдельно. Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом руководителя органа внутренних дел, действительно в течение одного года со дня его наложения, а дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, — в течение одного месяца со дня его наложения. Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника приказом руководителя органа внутренних дел, считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение этого года не подвергался новому дисциплинарному взысканию.

Некоторые дисциплинарные взыскания, такие как предупреждение, выговор, строгий выговор,

наложенные на сотрудника органа внутренних дел, могут быть сняты до истечения одного года по ходатайству сотрудника, его руководителя, общественных организаций в порядке поощрения сотрудника. Такие дисциплинарные взыскания, как перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнение со службы в органах внутренних дел, исполняются не позднее чем через два месяца со дня издания приказа об их наложении. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, нахождения его в отпуске или в командировке. Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется в режиме перевода сотрудника органов внутренних дел. Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы в органах внутренних дел осуществляется в режиме прекращения службы в органах внутренних дел. Сотрудник либо гражданин, ранее состоявший на службе в органах внутренних дел, вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание. Он может обратиться с рапортом (заявлением) к министру внутренних дел РФ или уполномоченному руководителю в течение трех месяцев со дня ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания, а по вопросам об увольнении — в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении. Рапорт (заявление) подлежит обязательной регистрации в день его подачи и рассматривается вышеуказанными руководителями в течение одного месяца. Необходимо иметь в виду, что обжалование приказа о наложении дисциплинарного взыскания не приостанавливает его исполнения.

Список литературы

1. *Административная деятельность ОВД* / Под ред. М.В. Костенникова и А.В. Куракина. М., 2015.



Prerequisites the formation and development of the institute of legal aid on affairs about administrative offences

Предпосылки формирования и развития института правовой помощи по делам об административных правонарушениях

Diana Nikolaevna Shurukhnova,
Professor of administrative law Department of
Moscow University of the Ministry
of internal Affairs of Russia,
PhD in law, associate Professor
E-mail: diana_shu@inbox.ru

Диана Николаевна Шурухнова,
профессор кафедры административного права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: diana_shu@inbox.ru

Annotation. The article is devoted to preconditions of formation and development of Institute of legal aid on Affairs about administrative offences. The analysis of international legal acts, national legislation in this field. Presents several reasons behind the need to consolidate in the Code of administrative offences of the Chapter 29.1 "Legal aid on Affairs about administrative offences". The author makes conclusion about the necessity of further development and improvement of the Institute of legal aid on Affairs about administrative offences.

Keywords: administrative offences, international cooperation, legal assistance on Affairs about administrative offences, a request for assistance

Аннотация. Статья посвящена изучению предпосылок формирования и развития института правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Проведен анализ международных правовых актов, национального законодательства в данной сфере. Представлен ряд причин, предопределивших необходимость закрепления в Кодексе РФ об административных правонарушениях главы 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях». Автором сделан вывод о необходимости дальнейшего развития и совершенствования института правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административные правонарушения, международное сотрудничество, правовая помощь по делам об административных правонарушениях, запрос о помощи

Традиционно международное сотрудничество плодотворно и эффективно реализуется в рамках борьбы с уголовными преступлениями. В качестве примера продуктивной деятельности можно назвать функционирование Интерпола, АСЕ-АНПОЛа, Европола. Успешную историю функционирования имеет институт экстрадиции ¹.

Сформировалась самостоятельная отрасль международного права – международное уголовное право, представляющее собой совокупность принципов и норм, регулирующих сотрудничество государств по предупреждению преступности, оказанию правовой помощи по уголовным делам и наказанию за преступления, предусмотренные международными договорами ².

Вопросам международного сотрудничества по борьбе с административными правонарушениями до недавнего времени не уделялось должного внимания. Вместе с тем административные правонарушения представляют собой серьезную социальную опасность для современного общества. В последние

годы в России, наметились определенные перспективы для начала сотрудничества по этим вопросам.

Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен новой главой 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях». В указанной главе регламентируется деятельность, связанная с направлением запросов о правовой помощи соответствующему должностному лицу или органу иностранного государства при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий по делу об административном правонарушении.

Направление запросов осуществляется в соответствии с международным договором или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

Предусмотрено также исполнение в Российской Федерации запросов о правовой помощи, поступивших от компетентных органов и должностных лиц иностранных государств.

Внесение главы 29.1 в КоАП РФ было положительно оценено учеными и правоприменителями. Профессор М.С. Студеникина отмечает, что дополнение КоАП РФ указанной главой является весьма своевременным. «Положения этой главы имеют большое значение в условиях укрепления правовых связей Российской Федерации с зарубежными странами, расширения международного сотрудничества России в области борьбы с правонарушениями»⁴. Дополнение КоАП РФ главой 29.1 «создало нормативные предпосылки для взаимодействия российских субъектов административной юрисдикции с соответствующими государственными органами иностранных государств в административно-юрисдикционном процессе. Представляется, данные новации особенно актуальны в связи с созданием Таможенного союза и вступлением в силу Таможенного кодекса Таможенного союза, содержащего новеллу таможенного законодательства трех государств о взаимной административной помощи»⁵.

Можно выделить ряд причин, предопределивших нормативное закрепление в КоАП РФ института правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

В рамках СНГ по вопросам международного сотрудничества по борьбе с административными правонарушениями действует Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях правил дорожного движения от 28 марта 1997 г.

Государства — участники Содружества Независимых Государств, подписавшие Конвенцию, принимая во внимание увеличение интенсивности автотранспортного движения между государствами и опасности, возникающей при нарушениях правил дорожного движения, а также учитывая, что принятие правовых норм является одним из средств предотвращения дорожно-транспортных происшествий и их вредных последствий, исходят из того, что превентивное значение таких норм в значительной мере зависит от того, насколько эффективно будут применяться предусмотренные за их нарушение административные взыскания. Конвенцией предусмотрено признание решений компетентных органов, вынесенных за нарушения правил дорожного движения в отношении лиц, проживающих на территории одной из договаривающихся сторон.

В Конвенции определен перечень нарушений правил дорожного движения, по которым осуществляется сотрудничество. Это:

- нарушения правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшие причинение легких телесных повреждений или материального ущерба;

- нарушение водителем транспортного средства обязанности оставаться на месте дорожно-транспортного происшествия;
- управление транспортным средством в состоянии опьянения или под воздействием наркотических, а равно иных веществ, оказывающих подобное воздействие;
- невыполнение законного требования работника милиции (полиции) об остановке транспортного средства;
- уклонение от прохождения в соответствии с установленным порядком освидетельствования на состояние опьянения;
- передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения⁶.

Одной из причин формирования института правового сотрудничества по делам об административных правонарушениях является необходимость совершенствования законодательства в области противодействия коррупции. Глава 29.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». В названии Федерального закона четко указано, что изменения в УК РФ и КоАП РФ были внесены в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции. В Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, к которой Россия присоединилась 1 февраля 2012 г., в ст. 2 предусматривается, что каждая сторона в соответствии со своими правовыми принципами принимает необходимые меры, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица. В рамках оказания взаимной правовой помощи «каждая Страна в соответствии с внутренним законодательством и соответствующими договорами и соглашениями оказывает максимально быструю и эффективную правовую помощь другой Стране в уголовных расследованиях и судебных преследованиях в отношении возбуждаемых Страной в рамках данной Конвенции деяний и неуголовных судебных преследований, возбуждаемых Страной против юридического лица. Страна, к которой обращается с запросом другая Страна, незамедлительно предоставляет любую дополнительную информацию или документы, необходимые для удовлетворения запроса о помощи и, когда требуется, данные о состоянии и результатах выполнения такого запроса»⁷.

В целях обеспечения выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных долж-

ностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., установлено, что для реализации положений статьи 9 Конвенции органами, ответственными за оказание правовой помощи по делам о правонарушениях, предусмотренных Конвенцией, а также за поддержание связи по соответствующим вопросам, являются:

- Министерство юстиции Российской Федерации — по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел о преступлениях, предусмотренных Конвенцией;
- Генеральная прокуратура Российской Федерации — по всем иным вопросам, включая вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях юридических лиц, предусмотренных Конвенцией⁸.

Российская Федерация принимает активное участие в современных интеграционных процессах. Важным событием в связи с этим стало создание Таможенного союза и разработка и вступление в силу Таможенного кодекса Таможенного союза. До недавнего времени отечественное законодательство не содержало положений, регламентирующих правоотношения по осуществлению взаимодействия таможенных органов Российской Федерации с таможенными органами зарубежных государств при производстве по делам об административных правонарушениях, несмотря на их фактическое существование. Статьи 8, 9, 10 Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях регулируют осуществление таможенными органами государств — членов Таможенного союза ряда процессуальных и иных действий по делам об административных правонарушениях в рамках оказания правовой помощи. Однако КоАП РФ ранее не предусматривал положений, регулирующих оказание такой помощи. Кроме того, ст. 2 решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 № 50 «О международных договорах Таможенного союза в сфере сотрудничества по уголовным и административным делам» также предусматривает приведение правительствами государств — членов Таможенного союза национального законодательства в соответствии с принимаемыми международными договорами⁹.

24 мая 2014 г. в Астане рядом государств был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе. В указанном договоре предусмотрено оказание правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Установлено, что в оказании правовой помощи по делам об административных правонарушениях может быть отказано,

если исполнение запроса или поручения может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим интересам запрашиваемого государства-члена либо противоречит его законодательству.

Каждое государство-член самостоятельно несет расходы, возникающие в связи с исполнением запросов и поручений. В отдельных случаях уполномоченные органы государств-членов могут согласовать иной порядок осуществления расходов.

Уполномоченные органы государств-членов при исполнении поручений о проведении отдельных процессуальных и иных действий производят:

- (1) опрос лиц, в отношении которых ведется соответствующее дело, а также свидетелей;
- (2) истребование документов, необходимых для производства по делу;
- (3) осмотр территорий, помещений, документов и предметов лица, в отношении которого направлено поручение (за исключением жилища такого лица);
- (4) получение необходимой для производства по делу или его рассмотрения информации от государственных органов и лиц;
- (5) вручение документов или их копий участникам соответствующего дела;
- (6) экспертизу и иные действия.

Процессуальные и иные действия по соответствующим делам производятся в соответствии с законодательством запрашиваемого государства-члена. В случае если в соответствии с законодательством запрашиваемого государства-члена для производства отдельных процессуальных действий требуется вынесение специальных постановлений уполномоченных должностных лиц, то их вынесение производится по месту исполнения поручения. По согласованию уполномоченных органов государств-членов отдельные процессуальные действия на территории запрашиваемого государства-члена могут производиться в присутствии или с участием представителей уполномоченного органа запрашивающего государства-члена в соответствии с законодательством запрашиваемого государства-члена¹⁰.

Институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях обладает самостоятельной ценностью, predeterminedной необходимостью в современных условиях осуществлять правовое сотрудничество не только по уголовным делам, но и по делам об административных правонарушениях.

Традиционно уголовные преступления признаются более общественно опасными, чем административные правонарушения. Правовая помощь по уголовным делам имеет богатую историю, вместе с тем вопросам межгосударственного сотрудничества по делам об административных правонару-

шениях не уделяется должного внимания. Однако, как справедливо отмечает профессор А.П. Шергин, в структуре противоправных проявлений значительное место занимает административная деликтность, под которой понимается совокупность совершаемых административных правонарушений. Наряду с преступностью она представляет деструктивную систему, создающую серьезную угрозу существующим общественным отношениям, опасность которой нельзя недооценивать. Современную административную деликтность характеризуют масштабность (по экспертным оценкам, около 100 млн ежегодно), динамичный рост, разнообразие по содержанию и направленности противоправных проявлений, тесная связь с преступностью. Это предопределяет необходимость выработки и осуществления адекватных средств противодействия административным правонарушениям¹¹.

Одним их эффективных современных средств противодействия административным правонарушениям является межгосударственное правовое сотрудничество по делам об административных правонарушениях. Анализ международных актов, национального законодательства позволяет сделать вывод, что указанный институт сформировался. Безусловно, правовое сотрудничество в указанной сфере находится лишь на начальном этапе своего развития. Принятие межгосударственных актов, совершенствование национального законодательства рядом стран в указанной сфере свидетельствуют, что институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях имеет огромный потенциал, предопределенный возможностью осуществления на межгосударственном уровне борьбы с административными деликтами, реализации принципа неотвратимости административной ответственности.

¹¹ См. об этом более подробно: *Шурухнова Д.Н.* Выдача, пе-

редача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): Монография. М.: Моск. ун-т МВД России, 2006.

² *Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева.* М.: Проспект, 2001. С. 541.

³ Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»

⁴ *Студеникина М.С.* Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // *Административное право и процесс.* 2014. № 9. С. 39—44.

⁵ *Аветисян К.Р., Воронов А.М.* Анализ новаций законодательства в сфере правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов // *Финансовое право.* 2012. № 4. С. 26—29.

⁶ *Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения* // См.: СЗ РФ. 30 марта 2009 г. № 13. Ст. 1459.

⁷ Статья 9 Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. См.: СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.

⁸ Указ Президента РФ от 13.02.2012 № 180 «Об органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»

⁹ *Волченко Т.И.* О совершенствовании административно-правового механизма международного сотрудничества таможенных органов Российской Федерации при производстве по делам об административных правонарушениях // *Административное и муниципальное право.* 2014. № 7. С. 673—679.

¹⁰ *Договор о Евразийском экономическом союзе* (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 10.10.2014, с изм. от 08.05.2015) // <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ *Шергин А.П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // *Административное право и процесс. Актуальные проблемы.* М.: Юрист, 2004.



On some peculiarities of administrative process in France: lodge of complaint, legal representation, preparation for legal investigation, judgement

О некоторых особенностях административного судебного процесса во Французской Республике: подача жалобы, юридическое представительство, подготовка к рассмотрению дела, вынесение решения

Viktoria Evgenyevna Khazova,

Candidate of Law sciences,
Senior lecturer of the chair of Civil and Labor Law,
Civil procedure in the Moscow university
of the Ministry of internal affairs
named after V.Ya. Kikot

E-mail: northen.wind@bk.ru

Виктория Евгеньевна Хазова,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры гражданского и
трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя

E-mail: northen.wind@bk.ru

Marat Vildanovich Saudakhanov,

Candidate of Law sciences,
Associate professor of the chair of civil law disciplines
in the Russian law academy of the Ministry of Justice of
the Russian Federation

Марат Вильданович Саудаханов,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
КИ Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Annotation. In this article we explore some peculiarities of administrative process in France: lodge of complaint, legal representation, preparation for legal investigation, judgement. The authors make detailed analysis.

Keywords: administrative process, France, State council

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые особенности административного судебного процесса во Французской Республике: подача жалобы, юридическое представительство, подготовка к рассмотрению дела, вынесение решения. Авторы проводят детальный анализ.

Ключевые слова: административный судебный процесс, Французская Республика, Государственный совет

В первую очередь представляется необходимым выделить две отличительные черты французского права.

1. Обязанность дачи юридического обоснования решения. Статья 1 Закона¹ от 11 июля 1979 г. гласит:

«Физические и юридические лица имеют право быть проинформированными без задержки о причинах персональных административных решений, которые ухудшают их положение. Должны быть даны обоснования решений, которые: ограничивают гражданские права или представляют собой регулирующие меры; налагают штраф; отменяют или ограничивают права; задают временные рамки выкупа закладной; отказывают в получении прибыли, на которую лицо может рассчитывать при соответствии законным условиям».

Таким образом, при нарушении законных прав

всегда существует обязанность обоснования данного нарушения.

2. Существует общее правило о доступе к административным документам. Закон² от 27 июля 1978 г. предоставляет право доступа любому гражданину по его требованию к файлам, докладам, исследованиям, статистике, директивам, циркулярам и т.д., имеющимся у административных органов. Также граждане могут запросить документы, касающиеся их лично. В случае если административный орган отказывается предоставлять подобную информацию, они могут обратиться в комиссию по доступу к административным документам (CADA), призванную прояснить вопрос о том, имеют ли они право доступа к данному документу или нет.

Используя полученную информацию, истец может подготовить жалобу, которая будет направлена

им в соответствующий суд. Жалоба должна быть написана от руки либо напечатана. Разрешено отправлять жалобу телеграммой, телетайпом или факсом (но не при помощи телефона).

Жалоба необязательно должна быть написана формализованным языком, но в ней должны быть перечислены факты, юридические обоснования требований истца и само требование. Жалоба также должна быть подписана самим истцом или его адвокатом.

В принципе истец должен иметь юридического представителя при обращении со своей жалобой в суд³. Главным аргументом такой точки зрения является облегчение работы суда. В то же время существуют опасения, что обязательное участие адвоката может создать ряд проблем для граждан при предъявлении исков к административным органам. Тем не менее все жалобы по поводу превышения власти, а также жалобы, касающиеся выборов, налогов и пенсий, а также автомагистралей (в судах нижней инстанции), не требуют обязательного юридического представительства. Юридическое представительство необходимо только в случаях, касающихся денежных требований, связанных с контрактными или неконтактными обязательствами. При рассмотрении дел Государственным советом юридическое представительство требуется в случае денежных требований или кассационного обжалования.

Стоит отметить, что государство не нуждается в юридическом представительстве. Подразумевается, что его чиновники вполне могут представлять интересы государства в суде. С другой стороны, юридическое представительство обязательно для департаментов, регионов и других местных властей и публично-правовых учреждений.

Юридическое представительство в Государственном совете и судах системы административной юстиции осуществляется либо адвокатом, либо, что более редко на практике, адвокатом, выполняющим свои функции при Государственном совете или Кассационном суде.

В случае когда юридическое представительство не является обязательным, жалобы могут составляться (но не подписываться) юристом без права заниматься адвокатской деятельностью или другим профессиональным консультантом (например, налоговым консультантом). В данном отношении процедура наиболее близка к процедуре во французских коммерческих судах.

За исключением гербового сбора, который собирается при подаче жалобы, не требуется больше никаких дополнительных трат. В случае жалобы на незаконные действия государственных органов истец не обязан прибегать к услугам адвоката для юридического представительства и не несет никаких дополнительных трат.

Система юридической помощи доступна для небогатых и бедных истцов во всех судах административной юстиции.

Жалоба должна быть дополнена заверенной копией или копиями, количество копий зависит от регистратора. Обычно достаточно одной копии. Данная копия будет необходима для создания дублирующего досье по делу, которое будет содержаться в хранилище совета. Оригинал дела доступен для сторон и их адвокатов. Истец также должен приложить копию административного решения, против которого он протестует.

Когда жалоба получена канцелярией суда системы административной юстиции или в случае апелляции канцелярией апелляционного суда административной юстиции или Государственного совета, она будет зарегистрирована с присвоением ей номера. В канцелярии Государственного совета используется компьютерная система для регистрации и сопровождения жалоб.

В зависимости от размеров административного суда президент суда или президент секции получает дело от канцелярии и закрепляет члена суда за ним в качестве докладчика. В Государственном совете канцелярия отправляет дело в одну из десяти подсекций, где президент подсекции назначает одного из сотрудников докладчиком по данному делу или же вправе самостоятельно заняться им.

Дело не может не пройти процедуру подготовки, т.е. процесса, в конце которого по делу выносится решение. Данный процесс может занимать несколько месяцев или лет, в случае если одна из сторон по делу его затягивает. Существуют возможности санкционировать подобную задержку.

В том случае, когда жалоба должна быть точно отклонена, если, например, она направлена не в тот суд, или была просрочена, или истец не присутствует, все административные суды могут отклонить жалобу судебным решением без процедуры подготовки. В Государственном совете подобное судебное решение может быть принято постановлением президента подсекции согласно его полномочиям от 1982 г. Когда подсекция Государственного совета получает дело, в нем содержится сама жалоба (с приложенным административным решением) и, возможно, подробное письменное объяснение (в дополнение к первоначальной жалобе или заявлению), особенно когда участвует адвокат в качестве юридического представителя.

В каждой подсекции есть секретарь, которым является молодой сотрудник с юридическим образованием, следящий за прогрессом в работе с делами во время процесса подготовки. Докладчик должен принять решение о том, какие мероприятия необходимы в данном процессе, проследить за выполнением их секретарем, а в конце этого периода подготовить отчет.

Целью подготовки дела являются разъяснение обстоятельств дела и изучение соответствующего законодательства. Р. Шапо отмечает: «Существует тесная взаимосвязь между мнением суда админи-

стративной юстиции и прописанным характером процедуры, которая не имеет эквивалента в гражданских делах»⁴.

Процедура подготовки включает в себя ряд элементов: запросы дополнительной информации от сторон, доклады экспертов, посещение места правонарушения, расследование и дополнительные вопросы.

Первый шаг в запросе информации — направление запроса в государственный департамент или в орган местного самоуправления, который связан с делом, с просьбой прокомментировать в определенный докладчиком срок (обычно два месяца, но может составлять и две недели) заявление истца и другие представленные им документы.

Когда административный орган ответит на данный запрос, истцу должна быть дана возможность ознакомиться с ответом и привести возражения. Иногда это приводит к повторному запросу в данный орган.

Право требования дополнительной информации или документов от административного органа (а также от сторон по делу) закреплено долгой судебной практикой.

В случае если имеет место сопротивление такому запросу, докладчик может в судебном порядке истребовать необходимые документы.

Суд также самостоятельно решает для себя, содержат ли затребованные документы информацию, представляющую собой государственную тайну. В случае положительного ответа на данный вопрос подобная информация не будет доступна докладчику. Если административный орган отказывается отвечать на некоторые вопросы, то суд вправе сделать свои собственные выводы.

Если требуется более официальное расследование, суд может назначить экспертизу. Эксперт сделает заключение по всему делу или по его части. Например, медицинское заключение может быть составлено по травмам, которые получил истец, подавший иск о возмещении ущерба. Однако проведение экспертизы более характерно для судов системы административной юстиции, чем для Государственного совета.

В случае просьбы суд может направить одного из своих членов (или всю подсекцию) на место правонарушения. Хотя документы, представляемые сторонами в делах по землеустройству, содержат фотографии данного места и спорных участков. Однако визит на этот участок может помочь сформировать суждения о юридической законности действий, которые обосновал административный орган. Посещение места правонарушения не ограничивается только делами о землеустройстве.

Суд также может назначить расследование обстоятельств дела. Такое мероприятие заключается в вызове свидетелей, докладчиков и их опроса. Ответы свидетелей записываются и доступны для сторон по делу. Адвокаты сторон могут присутствовать на данном мероприятии, но не имеют права задавать вопросы свидетелям, а могут только предложить их

докладчику.

Однако подобное редко встречается на практике и тем более гораздо реже в Государственном Совете. Чаще оно имеет место в судах системы административной юстиции.

Экспертизы, посещение мест правонарушений, поручения одного судебного учреждения другому являются мероприятиями процедуры подготовки, требующими назначения их судом. Дополнительные документы могут быть истребованы и без формального назначения. Время проведения этой процедуры зависит от деятельности сторон и от сложности дела. Секретарь подсекции периодически напоминает о задержках сторонним респондентам, но инициатива в большинстве случаев исходит от докладчика, хотя и стороны также могут предлагать проведение определенных мероприятий.

Р. Шапю отмечает, что, когда мы «говорим о том, что процедура носит характер расследования, это означает, что она проходит под контролем судьи, а не сторон»⁵.

1. Суд не может включить в исковое заявление истца новые пункты. Суды, как правило, лояльно относятся к истцам, составившим свои жалобы самостоятельно, и могут «интерпретировать» некоторые пункты их заявлений так, чтобы они имели большую законную силу. Однако это не касается представителей административных органов и истцов, у которых есть юридический представитель. Такой подход прекрасно выразили ученые Массо и Маримбер⁶.

2. Данная процедура основывается на принципе состязательности сторон. Каждая из сторон имеет право изучить доказательства, представленные другой стороной для обоснования ее требований. Даже в том случае, когда суд назначает экспертизу или исследование обстоятельств дела, обе стороны присутствуют на этих мероприятиях и следят за их проведением. Судья не может основывать свои решения на документах, которые не были представлены для ознакомления другой стороне.

3. Стороны доказывают свои требования на основании материалов по делу.

Таким образом, стороны имеют возможность своими действиями добиться благоприятного для них решения по делу.

Процедура подготовки связана с установлением фактов. Вопросы по законодательству также исследуются судом согласно принципу *curia novit legem* (лат. суд знает право). Суд основывается на аргументах сторон и на заключении правительственного комиссара⁷.

Прения сторон нельзя постоянно продлевать, даже если стороны этого хотят. Докладчик может закончить их тогда, когда посчитает, что обстоятельства и факты по делу были достаточно исследованы. Дело, ставшее намного толще, повторно исследуется, и когда докладчик приходит к выводу, что про-

цедура подготовки завершена, он начинает готовить проект доклада.

Доклад состоит из официального заключения по обстоятельствам дела и законодательству, касающемуся его, и проекта судебного решения. В первой части докладчик перечисляет обстоятельства дела, обобщает доводы обеих сторон и указывает на закон, который, по его мнению, относится к данному делу. Он также прилагает соответствующие статуты, случаи из судебной практики, статьи по законодательству и учебники. Целью указанной процедуры является прояснение дела для старшего коллеги, докладчика, выполняющего функции ревизора, и для правительственного комиссара, которому также предстоит изучить дело для того, чтобы сделать свои выводы.

Обе части доклада рассматриваются ревизором, после чего он дает свои комментарии. В судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции этим человеком является президент секции суда, которая будет выносить решение по делу. В Государственном совете — президент подсекции или один из двух советников, назначенных помощниками ревизора в подсекции. Задача ревизора состоит в повторном прочтении дела и в предложении исправлений в проект судебного решения или даже в предложении новых направлений расследования. Учитывая, что дело также будет изучать правительственный комиссар, работа докладчика подвергается тщательной проверке.

В судах системы административной юстиции, как только докладчик подготовил доклад и он был рассмотрен ревизором и правительственным комиссаром, дело готово для судебного разбирательства.

В Государственном совете и в апелляционных судах административной юстиции подготовительные этапы имеют более сложную процедуру в отличие от судов системы административной юстиции⁸. Проводятся инструктивные заседания перед целой подсекцией или палатой (в апелляционных судах административной юстиции), перед которыми отчитываются докладчик и ревизор.

Традиционно такие собрания подсекций проводятся по понедельникам начиная в 14:15 и заканчивая в 17:00, 18:00 или позднее. На обычном заседании рассматривается от 10 до 15 дел, при этом схожие дела зачастую рассматриваются вместе. Когда заседание открывается, единственными лицами, которые что-либо знают о рассматриваемых делах, являются докладчики по ним, старшие члены подсекции, контролировавшие работу докладчиков, а также президент секции, в обязанности которого входит подготовка предварительного мнения по рассматриваемым делам.

После объявления о рассмотрении очередного дела (объявляется президентом) докладчик зачитывает доклад, что в среднем занимает от 20 минут до часа

и более (в зависимости от сложности дела и от того, приводит ли докладчик дополнительные факты).

Затем приглашается ревизор для объявления своих комментариев или выражения несогласия с докладчиком. Далее доклад обсуждается членами подсекции. Президент, как правило, выступает первым.

На данном этапе президент играет важную роль: он не только является председателем заседания, но и ответствен за правильное рассмотрение дела, поэтому большинство президентов возлагают на себя обязанность повышать квалификацию молодых членов подсекции. В связи с этим президент редко использует свое положение и авторитет при обсуждении (особенно в отношении молодых членов подсекции).

Решение вырабатывается коллегиально: все члены Государственного совета несут за него одинаковую ответственность.

Может показаться странным, что те, кто ни разу не читал материалы дела и только выслушал по нему устный доклад, должны его обсуждать. Роль подсекции заключается не в том, чтобы вдаваться в детали, но в проверке того, что докладчик исследовал проблему надлежащим образом и пришел к решению в соответствии с общими принципами права. Роль заключается в оценке, а не в детальном анализе.

После завершения дискуссии президент задает вопрос членам подсекции об их согласии с выводами докладчика и возможности их одобрения подсекцией. В случае отрицательного ответа дело передается обратно докладчику для доработки и будет рассмотрено в другое время (однако подобное редко случается на практике). В случае если дело доходит до голосования, единственными лицами, которые могут голосовать, являются: президент, два советника, докладчик по делу и, в случае ничьей, самый старший сотрудник подсекции. Когда предварительное решение принято подсекцией, президент передает дело сотруднику подсекции, являющемуся правительственным комиссаром в данном деле.

¹Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

²<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372>

³Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁴<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

⁵Codedes TA-CAA, Arts. R108 and 116; постановление от 31 июля 1945 г.

⁶Chapus R. Droit du contentieux administrative no 716.

⁷Chapus R. Droit du contentieux administrative no 718.

⁸Massot and Marimbert J. Le Conseil d'Etat. P., 1988. P. 153.

⁹Bell. Procedure of the Conseil d'Etat 216—17.

¹⁰Члены судов административной юстиции обсуждают дела на неформальных собраниях примерно в течение недели.

Administrative-legal characteristic executive power in Russia

Административно-правовая характеристика исполнительной власти в России

Alexander Ivanovich Stakhov,
doctor of law
professor

Александр Иванович Стахов,
доктор юридических наук,
профессор

Annotation. This article is based on a comprehensive analysis of the administrative and administrative procedure law, formed in the Russian Federation in the course of and as a result carried out by the country's administrative reform, as well as special literature devoted to the study of the problems of administrative and legal nature of the executive branch, the development and application of administrative procedures and administrative regulations in the activity of the modern executive.

Keywords: executive, administrative procedures, administrative regulations

Аннотация. Статья основана на комплексном анализе административного и административно-процессуального законодательства, сформировавшегося в Российской Федерации в ходе и в результате проводимой в стране административной реформы, а также специальной литературы, посвященной исследованию проблем административно-правовой природы исполнительной власти, разработки и применения административных процедур и административных регламентов в деятельности современных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, административные процедуры, административные регламенты

Государственная власть в Российской Федерации согласно ст. 10 Конституции РФ делится на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную.

В соответствии со ст. 11 и 129 Конституции РФ и сформировавшимся на ее основе текущим законодательством государственную власть также осуществляет Президент РФ и отдельные виды государственных органов, которые не входят ни в одну из основных ветвей государственной власти (к примеру, органы прокуратуры).

Исходя из принципа федерализма, государственная власть в России осуществляется как федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов РФ.

Следует заметить, что законодательная власть на основании ст. 94 Конституции РФ и текущего отечественного законодательства осуществляется в России специализированными государственными органами, которые имеют статус представительных и законодательных органов, хотя и обладают различными наименованиями: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательное собрание Федерального Собрания Российской Федерации, Государственное собрание, Законодательное собрание и др. Основной формой реализации законодательной власти является принятие федеральных законов и законов субъектов РФ, или, говоря иначе, законотворчество, законодательная деятельность. Под законодательной

деятельностью в литературе понимается издание представительными органами законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, общественными объединениями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами¹.

В настоящее время законодательная деятельность в России регламентирована достаточно детально при помощи ряда специальных, «рамочных» законов. К числу специальных, «рамочных» законов, регламентирующих законодательную деятельность, следует отнести, например, Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³

Если проанализировать ст. 118–128 Конституции РФ и сформировавшееся на их основе федеральное законодательство, можно сделать вывод, что судебная власть в России осуществляется судами в форме правосудия. Судебные органы осуществляют правосудие в виде конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В специальной литературе судебная деятельность справедливо определяется как деятельность охватывающая реализацию функций государства путем осуществления правосудия всеми звеньями судеб-

ной системы страны⁴. Правосудие в России, как и законодательство, достаточно детально регламентировано при помощи ряда кодифицированных и специальных, «рамочных» законов⁵.

Исполнительную власть в России в соответствии со ст. 110 Конституции РФ осуществляет Правительство РФ. В соответствии со ст. 1 и 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, который осуществляет исполнительную власть в форме организации исполнения законов и иных нормативных правовых актов. При этом следует заметить, что согласно ст. 4 названного Закона под этим понимается организация исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществление систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ.

Согласно ст. 71 и 76 Конституции РФ в России должен быть принят федеральный закон, который регулировал бы структуру и систему федеральных органов исполнительной власти, общий порядок их организации и деятельности. До принятия такого закона пробел в праве, по сути, устраняют специальные указы Президента РФ⁶.

На основании комплексного анализа сформировавшегося массива нормативных правовых актов, составляющих основу исполнительной власти в России, нельзя не заметить, что многие органы исполнительной власти являются субъектами как политической, так и правовой системы Российского государства. К примеру, согласно ст. 114 Конституции РФ и ст. 13 ФКЗ «О Правительстве РФ» Правительство РФ как субъект политической системы организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные министерства призваны выработать государственную политику в установленной для них сфере общественных отношений. В соответствии со ст. 21 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ» высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ как субъект политической системы участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения и экологии.

При сложившемся подходе отечественного законодательства необходимо в рамках изучения проблем административно-процедурной регламента-

ции деятельности органов исполнительной власти разделять понятия исполнительной власти как феномена политической системы и как элемента правовой системы.

Очевидно, природа и форма исполнительной власти в современной политической системе Российской Федерации могут быть раскрыты посредством специальных категорий политологии, социологии, менеджмента, таких как «выработка государственной политики», «проведение государственной политики», «государственное управление» и др.

Если говорить об исполнительной власти как элементе правовой системы, следует заметить, что исполнительная власть в соответствии с действующим законодательством реализуется в разнообразных правовых формах: административно-правовой, уголовно-правовой, оперативно-розыскной и др.

С позиции административно-правовой науки и практики особый интерес представляет определение природы исполнительной власти как субъекта административно-правового воздействия, оказываемого на поведение физических лиц, организаций, а также иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Анализируя ст. 71 и 72 Конституции РФ и ст. 4 ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», представляется логичным целью современного административно-правового воздействия, оказываемого исполнительной властью, считать обеспечение соблюдения, использования, исполнения и применения (далее – исполнения) гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления общеобязательных правил поведения и установлений, закрепленных в нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ.

Соответственно в содержании административного воздействия исполнительной власти можно выделить: обеспечение исполнения норм Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, иных правовых актов РФ, а также конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (далее также — нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ).

Сделав акцент на правах и законных интересах участников общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ и текущим законодательством, необходимо отметить, что административное воздействие исполнительной власти нацелено на достижение баланса между правами и законными интересами публичных образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) и правами, законными интересами частных лиц (граждан и организаций, не наделенных государственными и иными публичными полномочиями).

Комплексный анализ норм Конституции РФ и текущего федерального законодательства позволяет выделить в качестве административно-правовых задач исполнительной власти, наиболее значимых для достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов, следующее:

- установление общеобязательных правил поведения граждан и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц⁷;
- обеспечение реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные публичные блага⁸;
- официальная оценка наиболее значимых общественных отношений, связанных с правомерной деятельностью физических лиц и организаций, представляющей опасность (способной причинить вред) частным и публичным правам, законным интересам⁹;
- предупреждение, выявление и устранение административных правонарушений, а также иных нарушений законодательства, влекущих возникновение административных правоотношений¹⁰;
- досудебная защита прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных или необоснованных административно-правовых действий и решений¹¹;
- противодействие чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного, иного рода¹².

Сопоставимо с выделенной целью административно-правового воздействия и основными административно-правовыми задачами предлагается совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения исполнения нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, называть административно-правовой сферой.

Сделав акцент на правах и законных интересах участников общественных отношений, регулируемых Конституцией РФ и текущим законодательством, необходимо отметить, что административное воздействие исполнительной власти нацелено на достижение баланса между правами и законными интересами публичных образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) и правами, законными интересами частных лиц (граждан и организаций, не наделенных государственными и иными публичными полномочиями). Носителями прав и законных интересов публичных образований (далее — публичные права и законные интересы) являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица, действующие в административно-правовой сфере от имени Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных

образований. Соответственно права и законные интересы частных лиц (далее — частные права и законные интересы), реализуемые в административно-правовой сфере гражданами и организациями, в том числе юридическими лицами, не наделенными государственными и иными публичными полномочиями (далее — физические лица и организации).

С позиции предложенного подхода проявляется двойственный характер административно-правового воздействия исполнительной власти на поведение физических лиц, организаций, а также иных государственных органов и органов местного самоуправления.

С одной стороны, исполнительная власть призвана принимать административно-правовые меры для того, чтобы обеспечить интеграцию (согласованность и взаимосвязь) частных и публичных прав и законных интересов граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления. Очевидно, в данном случае можно утверждать, что исполнительная власть осуществляется в административно-распорядительной форме, нацеленной на решение задач по организации в установленной сфере деятельности исполнения нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ гражданами, организациями, другими государственными органами, органами местного самоуправления.

С другой стороны, исполнительная власть принимает административно-правовые меры для того, чтобы обеспечить в административно-правовой сфере охрану и защиту частных и публичных прав и законных интересов граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления от административных правонарушений и правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства); вредоносных факторов, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц; вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, влекущих административно-правовые последствия; неправомерных или необоснованных административно-правовых действий и решений органов и должностных лиц публичной власти. В этом случае можно сказать, что исполнительная власть реализуется в административно-охранительной форме, нацеленной на осуществление в установленной сфере деятельности систематического контроля за исполнением нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ гражданами, организациями, другими государственными органами, органами местного самоуправления, выявление и устранение административных правонарушений, а также иных правонарушений, влекущих административно-правовые

последствия, разрешение административно-правовых споров, предупреждение и устранение чрезвычайных и других вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода.

Раскрывая административно-правовую природу исполнительной власти, следует назвать присущие ей характерные *административно-правовые признаки*.

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ветвями в сфере административно-правового регулирования.

2. Исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма, построена на основании разграничения предметов ведения и полномочий между государством и субъектами РФ. Ведущая роль при этом принадлежит федеративным договорам и соглашениям о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере административно-правового регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами.

3. В отличие от других ветвей государственной власти исполнительная власть обладает организационным единством. Нижестоящие звенья исполнительной власти организационно подчинены вышестоящим, вследствие чего она делится на иерархические уровни.

4. Исполнительная власть по сути представляет собой специфический способ одностороннего воздействия государства на общественные отношения, нацеленный на обеспечение исполнения гражданами, организациями, государственными органами и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, принимаемых в стране.

5. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ смысл и содержание деятельности исполнительной власти в сфере административно-правового регулирования, прежде всего, определяют права и свободы человека и гражданина. Это означает, что для исполнительной власти обеспечение реализации прав и законных интересов личности в сфере административно-правового регулирования является приоритетным по отношению к публичным правам и законным интересам, принадлежащим государству и обществу.

6. Исполнительная власть в отличие от других ветвей государственной власти имеет двойственную природу. С одной стороны, она призвана обеспечить интеграцию частных и публичных административных прав и законных интересов (прав и законных интересов граждан, организаций, других государственных органов, органов местного самоуправления, предусмотренных в сфере административно-правового регулирования). С другой – исполнительная власть должна охранять и защищать

административные частные и публичные права, законные интересы от административных правонарушений и правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение специфических административных правоотношений (нарушения налогового, банковского, антимонопольного законодательства); вредоносных факторов, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц; вредоносных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, влекущих административно-правовые последствия; неправомерных или необоснованных административно-правовых действий и решений органов и должностных лиц публичной власти.

7. Исполнительная власть осуществляется в специфических и разнообразных административно-правовых формах. Она реализуется в разнообразных видах административно-распорядительной государственной деятельности. Например, в таких видах, как административное нормотворчество, деятельность по организации оказания государственных услуг, деятельность по управлению государственным имуществом и др. Кроме того, исполнительная власть осуществляется в разных видах административно-охранительной государственной деятельности, к примеру в виде административно-юрисдикционной деятельности, административного санкционирования, административного наблюдения, административного арбитражного, административно-казуальной деятельности.

8. Исполнительная власть осуществляется достаточно широким кругом субъектов административного права, и прежде всего специализированными исполнительными органами государственной власти. Кроме того, исполнительная власть осуществляется отдельными субъектами административного права, которые в установленном порядке и в установленных пределах наделены административными полномочиями, т.е. имеют право и одновременно обязаны издавать административно-распорядительные и/или административно-охранительные акты по обеспечению исполнения нормативных правовых актов РФ и ее субъектов, адресованные иным участникам административных правоотношений. Например, административные полномочия находят выражение в действиях органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц и даже отдельных категорий граждан по изданию административных актов, а также в иных административно-правовых действиях, направленных на обеспечение исполнения норм административного, административно-процессуального, других видов отечественного законодательства. В обобщенном виде органы исполнительной власти и иные субъекты административного права, наделенные административными полномочиями, можно

назвать субъектами исполнительной власти, или административно-публичными органами. К таким субъектам можно отнести, например: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, наделенные в установленном порядке отдельными государственными (административными) полномочиями, индивидуальных предпринимателей, аккредитованных органами исполнительной власти, и т.п. Учитывая единую целевую направленность и характерную двойственную природу административной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, представляется целесообразным данные органы называть публичной администрацией.

Таким образом, обобщая изложенное, следует отметить, что исполнительная власть в административно-правовой сфере представляет собой специфическое правовое воздействие государства на общественные отношения, нацеленное на обеспечение исполнения гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, осуществляемое в форме административно-распорядительной и/или административно-охранительной деятельности специализированными государственными органами исполнительной власти.

Исполнительная власть в административно-правовой сфере построена и функционирует на основе Конституции РФ и принятых в соответствии с ней актах действующего российского законодательства.

В связи с этим следует отметить, что Конституция РФ:

- выделяет из системы государственной власти исполнительную власть в обособленную ветвь;
- устанавливает исходные начала взаимодействия исполнительной власти с законодательной и судебной, а также с Президентом РФ;
- провозглашает человека, его права и свободы в качестве основного вектора направленности исполнительной власти;
- разделяет исполнительную власть на две взаимосвязанные системы: федеральную систему исполнительной власти и систему исполнительной власти субъектов РФ;
- устанавливает исходные начала формирования, функционирования, а также взаимодействия системы федеральных органов исполнительной власти и системы органов исполнительной власти субъектов РФ;
- определяет статус высшего органа исполнительной власти РФ.

Акты действующего отечественного законодательства, составляющие правовую основу исполнительной власти в РФ, до настоящего времени не

систематизированы. Их целесообразно охарактеризовать, разделив на отдельные группы.

1. Необходимо назвать группу нормативных правовых актов РФ, на основе которых сформирована и функционирует федеральная система исполнительной власти. В указанную группу входят:

- (1) ФКЗ «О Правительстве РФ», который детализирует и конкретизирует нормы Конституции, регулирующие правовой статус Правительства РФ. В указанном Законе определены сфера деятельности, административно-правовые, уголовно-правовые, политические функции Правительства РФ;
- (2) Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»;
- (3) указы Президента РФ и постановления Правительства РФ об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти – федеральных министерствах, федеральных службах, федеральных агентствах.

2. Можно выделить группу нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, на основе которых сформирована и функционирует в России система исполнительной власти субъектов РФ. К таким актам относятся ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ», конституции и уставы субъектов РФ.

3. Целесообразно указать ряд федеральных законов, регулирующих отдельные виды совместной административно-охранительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹³, Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹⁴, БК РФ и др.

4. Логично составить перечень федеральных законов, регулирующих отдельные виды совместной административно-охранительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: КоАП, Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁵, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁶ и др.

5. Необходимо выделить законы субъектов РФ, составляющие правовую основу административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности органов исполнительной

власти субъектов РФ, осуществляемой без участия федеральных органов исполнительной власти. Это законы субъектов РФ, устанавливающие порядок осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ административных полномочий, делегированных Российской Федерацией. Например, законы субъектов РФ об административных правонарушениях, экологическое законодательство субъекта РФ и др.

6. Необходимо назвать законы, регламентирующие порядок административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления. В данную группу входят ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», федеральные законы и законы субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Общая совокупность всех действующих в России нормативных правовых актов, составляющих правовую основу исполнительной власти, может быть подразделена в соответствии со ст. 72 Конституции РФ на две составные части: административное законодательство Российской Федерации и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

Под *административным законодательством* Российской Федерации предлагается понимать совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих материальные нормы административного права, в которых закрепляются: административно-правовые меры, применяемые органами и должностными лицами публичной администрации, судебными органами, иными уполномоченными органами, организациями, должностными и другими лицами; основания, формы и методы применения административно-правовых мер в установленной сфере деятельности публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, должностных и других лиц; перечень органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций и лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер; административно-правовой статус органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер.

Административно-процессуальное законодательство предлагается рассматривать как совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих процессуальные нормы административного права, определяющие целенаправленность, последовательность, нормативную

продолжительность во времени (срочность), вид, характер, а также порядок документального оформления действий и решений (правовых актов) органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, должностных и других лиц по применению административно-правовых мер.

Четкая и стройная система административного и административно-процессуального законодательства может быть построена лишь на основе соответствующей глобальной систематизации, в том числе кодификации материальных и процессуальных административно-правовых норм. Такая глобальная систематизация может быть осуществлена посредством разработки и принятия новых кодифицированных федеральных законов и упорядочения на их основе действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, содержащих материальные и процессуальные административно-правовые нормы. Представляется, что система административного и административно-процессуального законодательства России может быть построена следующим образом.

1. Основы административного законодательства Российской Федерации, объединяющие наиболее общие материальные нормы административного права, определяющие, в частности, основы построения и деятельности системы органов исполнительной власти, других органов публичной администрации, типичные административно-правовые формы и методы их деятельности, основы административно-правового статуса индивидуальных субъектов и организаций. В силу многообразия регулируемых административным правом отношений вполне возможно подготовить и принять федеральный кодифицированный закон, определяющий правовые основы организации и функционирования исполнительной власти, общие формы и методы их деятельности, основы административно-правового статуса физических лиц и организаций.

2. Основы административно-процессуального законодательства Российской Федерации, объединяющие наиболее общие процессуальные нормы административного права, определяющие основные начала административного процесса, его принципы, структуру, состав и основы процессуально-правового статуса его участников, общие правила осуществления.

3. Принимаемые на базе Основ административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации федеральные законы, в том числе кодифицированные и подзаконные нормативные правовые акты, содержащие специальные материальные и процессуальные нормы административного права, регламентирующие основы построения и функционирования отдельных подотраслей и институтов общей части ад-

министративного права, относящихся, в частности, к органам исполнительной власти, государственной службе, административной ответственности, отдельным административным производствам и т.п.

4. Принимаемые в соответствии с Основами административного и административно-процессуального законодательства РФ и иными общеадминистративными федеральными законами федеральные законы, в том числе кодифицированные, и подзаконные нормативные правовые акты, содержащие специальные материальные и процессуальные нормы административного права, регламентирующие особенности деятельности органов публичной администрации и административно-публичного порядка в отдельных сферах функционирования государства (основы законодательства о государственной промышленной политике, основы законодательства о финансах, сельскохозяйственный кодекс, природоохранный кодекс, транспортный кодекс, образовательный кодекс, основы законодательства об охране здоровья граждан, основы законодательства о культуре, полицейский кодекс и т.п.).

На основе указанных выше федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, образующих остова федерального административного и административно-процессуального законодательства, субъекты РФ вправе в пределах своего ведения принимать (издавать) законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы деятельности создаваемых ими органов исполнительной власти, а также иных административно-публичных органов на своей территории.

⁴ См., например: *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 75.

⁵ СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁷ См., например: *Байтин М.И.* Формы осуществления функций государства. *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 76.

⁸ См.: ФКЗ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации», КАС РФ, КоАП РФ, АПК РФ, УПК РФ, ГПК РФ.

⁹ См., например: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»; Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

¹⁰ См. например: ст. 24 ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и др.

¹¹ См., например: ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об актах гражданского состояния», ФЗ от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 29.12.2015) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и др.

¹² См., например: ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании», ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

¹³ См., например: КоАП РФ, НК РФ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

¹⁴ См., например: ФЗ 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

¹⁵ См., например: ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О пожарной безопасности», ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ФЗ от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О безопасности дорожного движения» и др.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598,

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3430.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.



Features of realization of medical examinations as measures of maintenance of manufacture on business about an administrative offence

Особенности реализации медицинского освидетельствования на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении

Ansar Myasumovich Nizametdinov,
Associate Professor of Administrative
of ATS Moscow University Russian Interior Ministry
name V.Ya.Kikotya
Associate Professor, PhD

Ансар Мясумович Низаметдинов,
доцент кафедры административной
деятельности ОВД Московского университета МВД
России им. В.Я.Кикотя,
доцент, кандидат юридических наук

Irina Viktorovna Potapenkova,
senior lecturer in administrative
of ATS Moscow University of the Russian Interior
Ministry named after V.Y. Kikot
Candidate of Legal Sciences
E-mail: irina_abuzova@mail.ru

Ирина Викторовна Потапенкова,
старший преподаватель кафедры административ-
ной деятельности ОВД Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: irina_abuzova@mail.ru

Annotation. The article considers topical issues of activity of officials of bodies of internal Affairs (police) for use in the process of manufacture on Affairs about administrative offences medical examinations, as measures of maintenance of manufacture on Affairs about administrative offences.

Keywords: manufacture on Affairs about administrative offences measures of maintenance of manufacture on Affairs about administrative offences, a medical examination, traffic accident, alcohol intoxication

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы деятельности должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению в процессе производства по делам об административных правонарушениях медицинского освидетельствования на состояние опьянения как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, дорожно-транспортные происшествия, состояние алкогольного опьянения

Общий порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определен в главе 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Порядок применения рассматриваемых мер должностными лицами подразделений полиции конкретизируется в соответствующих нормативных правовых актах ведомственного характера².

В соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ медицинское освидетельствование на состояние опьянения как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяется в отношении лица, управляющего транспортным средством соответствующего вида:

- если имеются достаточные данные полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, при его отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- если лицо выражает свое несогласие с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, при отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Кроме того, в ст. 27.12.1 КоАП РФ предусмотрены основания применения рассматриваемой меры обеспечения производства по делу об адми-

нистративном правонарушении к лицам, совершившим административные правонарушения, в отношении которых имеются основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ в п. 14 ч. 1 ст. 13 закрепляет за полицией право направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством РФ⁴.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов в отношении лиц, управляющих транспортным средством, осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475⁵.

Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения для лиц, совершивших административные правонарушения, регламентируется постановлением Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37⁶.

Общий порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения установлен приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. №933н⁷.

В соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ подлежат направлению на медицинское освидетельствование⁸ на состояние опьянения только лица, управляющие транспортными средствами⁹.

Направление на медицинское освидетельствование осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, в органах внутренних дел такое право предоставлено главным образом сотрудникам Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России¹⁰.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должност-

ным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера административно-процессуального обеспечения.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

В случаях невыполнения водителем законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения в протоколе об административном правонарушении рекомендуется указать имеющиеся признаки опьянения и его действия, характеризующие факт уклонения от освидетельствования.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что при возникновении дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими в случае госпитализации одного из участников дорожно-транспортного происшествия (водителя), находящегося в тяжелом состоянии, для оказания ему неотложной медицинской помощи в медицинских организациях заключение о наличии опьянения в соответствии со ст. 22 приказа Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения» выносилось по результатам химико-токсикологического исследования биологического объекта (кровь или моча) при наличии абсолютного этилового спирта в концентрации 0,5 и более грамма на один литр крови¹¹.

В настоящее время в связи с вступлением в законную силу приказа Минздрава России от 18 декабря 2015 г. №933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического и или иного токсического)» вопрос определения наличия состояния опьянения установлен в части исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя. Положительным результатом исследования выдыхаемого воздуха считается наличие абсолютного этилового спирта в концентрации превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха¹².

В примечании к ст. 12.8 КоАП РФ установлено, что административная ответственность, предусмотренная ст. 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, наступает в случае установленного факта употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ, который опреде-

ляется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха, или в случае наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека.

Факт установления состояния опьянения в соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ реализуется непосредственно должностным лицом, осуществляющим государственный надзор и контроль за безопасностью движения путем освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, и оформляется актом освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, а также врачами медицинских организаций, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг, в результате которого составляется акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Установления факта опьянения лица осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475, на основании которого результаты медицинского освидетельствования на состояние опьянения и лабораторных исследований отражаются в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения, форма которого утверждается Министерством здравоохранения РФ.

Таким образом, возникает проблема привлечения водителей, госпитализированных в тяжелом состоянии для оказания неотложной медицинской помощи в медицинские организации, к административной ответственности по ст. 12.8 КоАП РФ, в связи с тем что установление факта наличия опьянения осуществляется путем проведения газохроматографического исследования, результаты которого оформляются заключением судебно-химического исследования с указанием концентрации этилового спирта в процентном соотношении.

Федеральным законом от 31.12.2014 № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения», вступившим в силу с 1 июля 2015 г., внесены изменения в действующее законодательство. В частности, введена уголовная ответственность за повторное совершение правонарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения и невыполнением требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 264.1 УК РФ).

В примечании ст. 264.1 УК РФ указывается, что находящимся в состоянии опьянения признается лицо, управляющее транспортным средством, в случае установления факта употребления этим лицом вызывающих алкогольное опьянение веществ,

который определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, установленную законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, или в случае наличия в организме этого лица наркотических средств или психотропных веществ, а также лицо, управляющее транспортным средством, не выполнившее законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения в порядке и на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Таким образом, факт употребления водителем вызывающих алкогольное опьянение веществ будет определяться наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха.

На основании вышеизложенного можно предположить, что при наличии события, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ, привлечь водителя, ранее госпитализированного в тяжелом состоянии для оказания неотложной медицинской помощи в медицинские организации, к уголовной ответственности будет проблематично, в связи с тем что установление факта наличия опьянения осуществлялось путем проведения газохроматографического исследования, результаты которого оформлены заключением судебно-химического исследования.

В связи с этим необходимо в содержание примечания ст. 12.8 КоАП РФ внести изменения в части установления факта употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ, который определяется не только наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха, но и при наличии абсолютного этилового спирта в концентрации 0,5 и более грамм на один литр крови.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001 // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с посл. изм.).

Например: Приказ МВД России от 2 марта 2009 года № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. № 4946. 2010 г. 7 июля.

² Федеральный закон от 07. 02. 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. № 5401. 8 февраля.

³ Пункт 14 ст. 13 Федерального закона от 07. 02. 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». См.: Российская газета. 2011. № 5401. 8 февраля.

⁴ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица,

которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СЗ РФ. 2008. № 27. Ст. 3280.

⁵ *Постановление* Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 817.

⁶ *Приказ* Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» // Российская газета. 2016. № 60. 23 марта.

⁷ Употребление веществ, вызывающих алкогольное или наркотическое опьянение, либо психотропных или иных вызывающих опьянение веществ запрещается. Административная ответственность, предусмотренная ст. 12.8 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП, наступает в случае установленного факта употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ, который определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха, или в случае наличия наркотических средств или психотроп-

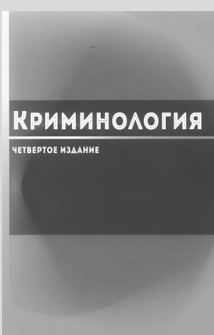
ных веществ в организме человека. См.: Федеральный закон от 23.07.2013 № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 федерального закона «О безопасности дорожного движения»».

⁸ Медицинскому освидетельствованию подлежат водители транспортных средств, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, согласно критериям, установленным приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)»

⁹ См.: ч. 1 Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711.

¹⁰ *Приказ* Минздравсоцразвития Российской Федерации от 27.01.2006 № 40 «Об организации проведения химико-токсикологических исследований при аналитической диагностике наличия в организме человека алкоголя, наркотических средств, психотропных и других токсических веществ» // БНА ФОИВ. 2006. № 11. 13 марта.

Пункт 11 Приложения 1 приказа Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)». См.: *Российская газета*. 2016. № 60. 23 марта.



Криминология: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»/ А.В. Симоненко и др.; под ред. А.В. Симоненко, С.А. Солодовникова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 311 с.

Рассматриваются преступность как социально-правовое явление, причины и условия ее возникновения, особенности личности преступника, а также механизмы совершения конкретных преступлений.

Наряду с общими вопросами, касающимися преступности в целом, подробно изложены криминологические особенности и меры предупреждения корыстной, насильственной, организованной, рецидивной, профессиональной, неосторожной преступности, преступности в сфере экономической деятельности, преступности несовершеннолетних и женщин.

Пособие в значительной степени может облегчить процесс усвоения основополагающих знаний по дисциплине. В предельно сжатые сроки студенты могут проверить свои знания по наиболее важным учебным вопросам благодаря тесту, представленному в конце пособия, и, воспользовавшись словарем криминологических терминов и понятий, расширить свой собственный криминологический тезаурус.

Classification appeals of citizens of the Russian Federation

К вопросу о классификации обращений граждан Российской Федерации

Elena Viktorovna Klimkina,
a senior lecturer of administrative
law at Moscow University Russian
Interior Ministry
named after V.Y. Kikot
candidate of jurisprudence
E-mail: AlenaK05@mail.ru

Климкина Елена Викторовна,
старший преподаватель кафедры
административного права
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: AlenaK05@mail.ru

Gaziyav Hadisovich Hadisov,
deputy Head of the Department of administrative Law
at Moscow University Russian Interior
Ministry named after V.Y. Kikot
candidate of jurisprudence, associate professor
E-mail: hadisov65@mail.ru

Газиyав Хадисович Хадисов,
заместитель начальника кафедры
административного права Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: hadisov65@mail.ru

Annotation. Analysis of Russian legislation allows to conclude that appeals of citizens can be seen not only in the context as proposals, requests and complaints suggestion, application, petition. In the article the author's classification of appeals.

Keywords: classification of appeals, the right to appeals, suggestion, application, petition

Аннотация. Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что обращения граждан можно рассматривать не только в рамках таких видов обращений, как предложения, заявления и жалобы. В статье предложена авторская классификация обращений.

Ключевые слова: виды обращений, право на обращения, предложение, заявление, жалоба

Долгое время правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, были урегулированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Важным шагом на пути установления правовой основы института обращений стала принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право на судебную защиту, возмещение причиненного морального и материального ущерба закреплено в ст. 33, 46, 52, 53, 55 и ряде других статей Конституции РФ. Аналогичные нормы закреплены в конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации, уставах иных субъектов Федерации.

В настоящее время правовую основу института обращений граждан составляют Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Од-

нако рассматриваемые правоотношения регулируются не только указанным законом, но и рядом других нормативных правовых актов, в том числе Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также Кодексом административного судопроизводства РФ, Гражданско-процессуальным кодексом РФ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами. Кроме того, существует обширный перечень подзаконных правовых актов, устанавливающих порядок подачи и рассмотрения обращений граждан различными органами государственной власти и их должностными лицами.

Так, например, в органах внутренних дел деятельность по организации рассмотрения обращений граждан регламентируется приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации». Вместе с тем специфика

выполняемых органами внутренних дел функций требует особой регламентации работы с обращениями, содержащими в себе информацию о преступлениях, правонарушениях и происшествиях. В настоящее время с 25 ноября 2014 г. порядок работы с подобного рода обращениями регламентирует приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Учитывая многообразие источников правового регулирования в рассматриваемой сфере, актуальным является вопрос о классификации обращений. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) к видам обращений относит предложение, заявление и жалобу. Вместе с тем было бы не верным считать, что это единственно существующие разновидности обращений. Представляется необходимым подойти к рассмотрению этого вопроса шире и выделить различные основания для классификации. Проблема классификации обращений имеет не только научное значение, позволяющее представить институт обращений граждан Российской Федерации более объемно, но также способствует выявлению пробелов в правовом регулировании работы с обращениями граждан.

В зависимости от содержания обращения выделяются предложения, заявления и жалобы.

В настоящее время указанные дефиниции законодательно определены. В соответствии с Законом № 59-ФЗ под *предложением* понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Содержание *заявления* носит двойную составляющую. С одной стороны, это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц. С другой — сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. *Жалобой* является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Следует обратить внимание на термины, используемые в понятии «жалоба». В указанном выше законе она определена

как *просьба*. В связи с этим хотелось бы обратиться к понятию «*жалоба на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги*». В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в определении жалобы используется термин «*требование*». Существенный скачок, произошедший в последнее время в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (создание специальных порталов, многофункциональных центров, а также своевременная и неформальная реакция компетентных органов на жалобы в указанной сфере), демонстрирует, что психологический аспект, заложенный законодателем в определении жалобы, ставит требующего в более выгодное положение, чем просящего.

В зависимости от авторства обращения делятся на индивидуальные, коллективные и анонимные.

Действующее законодательство не дает понятия «автор обращения». В научной литературе под ним понимается лицо, которое лично или через своего законного представителя обращается в орган государственной власти или орган местного самоуправления в целях реализации своего конституционного права на обращение в порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами, и которое несет персональную ответственность за содержание подаваемого обращения [1, с. 98]. Несмотря на формулировку в названии Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», индивидуальные, коллективные и анонимные обращения могут быть поданы не только гражданами Российской Федерации, но и иностранными гражданами и лицами без гражданства. Кроме того, долгое время в силу неоднозначности толкования правовых норм и возможности их произвольного применения обращения объединений граждан, включая юридических лиц, оставались без рассмотрения. Окончательную точку в признании объединений граждан, в том числе и юридических лиц, в качестве возможного автора обращения поставил Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 18 июля 2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Закона № 59-ФЗ».

Необходимо отметить отсутствие в Законе № 59-ФЗ дефиниций «индивидуальное обращение», «коллективное обращение» и «анонимное обращение». Представляется, что под индивидуальным обращением следует понимать обращение от конкретного заявителя; под коллективным — совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, в том числе обращения членов одной семьи, обращения от имени трудовых коллективов, обращения, принятые на публичном мероприятии и подписанные участниками мероприятия или упол-

номоченным ими лицом [2, с.58]; под анонимным — письменные и интернет-обращения, в которых не указаны фамилия гражданина или почтовый либо электронный адрес, по которому должен быть направлен ответ (уведомление), а также обращения в устной форме без предъявления документа, удостоверяющего личность заявителя (ей).

Следует отметить, что коллективное обращение не следует путать с типовым обращением, которое предполагает обращение одного и того же содержания, поступившее от разных граждан.

В зависимости от *адресата обращения* в соответствии с Законом № 59-ФЗ можно выделить обращения, поданные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, под которым понимается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Вместе с тем не следует забывать, что институт обращений представляет собой совокупность правовых норм, включающих не только нормы Закона № 59-ФЗ, поэтому было бы неверно использовать в классификации обращений только вышеназванный нормативный правовой акт. Здесь нам видится интересной точка зрения А.В. Савоськина, который предлагает выделить четыре группы обращений в зависимости от адресата:

- обращения в органы публичной власти (обращения в органы судебной власти, обращения в органы законодательной (представительной) власти, обращения в органы исполнительной власти, обращения в органы власти, не отнесенные ни к одной из традиционных ветвей власти);
- обращения в организации и учреждения, осуществляющие публично значимые функции (обращения в государственные учреждения, в муниципальные учреждения, в частные (негосударственные) организации, в политические партии; обращения в международные организации (жалобы в Европейский суд по правам человека, сообщения в Комитет по правам человека, петиции в Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации, сообщения в Комитет против пыток, сообщения в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин);
- обращения в иные (частные) организации и учреждения, не осуществляющие публично значимых функций [5, с. 45].

В зависимости от *формы подачи* — поданное в письменной форме; в электронной форме, устное обращение.

Документированная информация, содержащаяся в письменном обращении, представлена любым типом письма. Электронная форма обращения предполагает представление заявителем информации в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям и обработки в информационных системах. Устное обращение подается на личном приеме руководства государственного органа или органа местного самоуправления либо уполномоченного лица.

В зависимости от *места подачи обращения* можно подразделить на поданные: через оператора почтовой связи; через официальные сайты; посредством факсимильной связи; посредством федеральной фельдъегерской связи и специальной связи; через многофункциональные центры; через единый или региональный портал государственных и муниципальных услуг; в ходе личного приема и др. В органах внутренних дел местами подачи обращения также может быть дежурная часть территориального органа МВД России и почтовый ящик, установленный в круглосуточно доступных для граждан местах зданий МВД РФ, территориальных органов всех уровней и ОВД, где нет дежурных частей.

В зависимости от *количества обращений*, поданных в тот или иной орган, обращения подразделяются на первичные, повторные, аналогичные, многократные.

Повторное — обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или гражданин не согласен с принятым по его обращению решением. Аналогичное — второе (и последующие) обращение по одному и тому же вопросу при условии, что срок рассмотрения первого обращения не истек, в том числе копия или дубликат, поступившие из другого государственного органа или органа местного самоуправления. Многократное — обращение гражданина, содержащее вопрос, на который ему не менее двух раз давались письменные аргументированные ответы на ранее направленные обращения, при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган или одному и тому же должностному лицу.

В зависимости от *качества изложения и оформления* можно разделить на корректные по форме и содержанию обращения, а также некорректные по форме и содержанию. Обращения некорректные по форме — обращение неясного и невразумительного содержания, а также обращение, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах. Обращения некорректные по содержа-

нию – обращения, в которых содержатся нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, членов его семьи, а также третьих лиц.

В зависимости от сферы, на которую направлена информация в обращении: обращения, связанные с жилищно-коммунальной сферой; с государством, обществом и политикой; экономикой; обороной, безопасностью, законностью; социальной сферой.

Данная классификационная группа основана на Типовом общероссийском классификаторе обращений граждан, организаций и общественных объединений. В соответствии с этим документом все обращения делятся на пять указанных выше разделов. Каждый из этих разделов дополнительно классифицирован на тематики, темы, вопросы и подвопросы. Все государственные органы или органы местного самоуправления разрабатывают тематический классификатор обращений на основе Типового общероссийского классификатора обращений граждан, организаций и общественных объединений.

Безусловно, данный перечень классификационных оснований не является исчерпывающим. В литературе этому вопросу уделялось достаточно внимания, что способствовало как формированию устоявшихся подходов, так и появлению достаточно

необычных: в зависимости от жанровой составляющей (жалоба, прошение, письмо, донос и заявление) [3, с. 133], культурологический ([4, с.41] и т.д. Каждое из них позволяет шире взглянуть на институт обращений, улучшить качество учета, анализа, систематизации и подготовки ответов по обращениям, а также способствует разработке алгоритма работы по всем из существующих видов обращений.

Список литературы

1. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008.
2. Жалсанов Б.Ц., Климкина Е.В., Фадеева И.В. Словарь терминов и определений по институтам административного права. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2016.
3. Орлова Г.А. Российский донос и его метаморфозы (Заметки о поэтике политической коммуникации) // Полис (политические исследования). 2004. № 2.
4. Юрина Ю.Г. К вопросу о классификации обращений граждан в органы власти // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5.
5. Савоськин А.В. Система обращений граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.



Administrative law in the system of economic management

Административное право в системе управления экономикой

Zaurbek Aslanbekovich Saidov,
candidate of law,
rector of Chechen State University
E-mail: saidov@chesu.ru

Заурбек Асланбекович Саидов,
кандидат экономических наук,
ректор Чеченского государственного университета
E-mail: saidov@chesu.ru

Annotation. The article focuses on the problems of legal and organizational nature, related to administrative and legal regulation of Economics. The author carried out a detailed theoretical and legal analysis concepts legal regulation of economic relations from the position of administrative-legal regulation to ensure its security. Discusses the author's position on the concept of state regulation of economy. The main attention is paid to development of methods and methodology of administrative-legal regulation of security and economic relations. In addition, the article provides the theoretic-legal analysis of concepts of development of law and Economics in modern conditions. Discusses the author's position concerning the interpretation and legal regulation of these categories.

Keywords: right, economy, the ratio, the state, impact, the market, the state regulation, development, incentive

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с административно-правовым регулированием экономики. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций правового регулирования экономических отношений с позиции административно-правового регулирования обеспечения ее безопасности. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия государственного регулирования экономики. Основное внимание в статье уделяется разработке методов и методологии административно-правового регулирования безопасности экономических отношений. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ понятий концепций развития права и экономики в современных условиях. Рассматриваются авторские позиции относительно толкования и правовой регламентации данных категорий.

Ключевые слова: право, экономика, соотношение, государство, воздействие, рынок, государство, регулирование, развитие, стимул

Изучение правового регулирования экономических отношений невольно выводит на проблему соотношения экономики и права, в связи с чем решение обозначенного вопроса дает возможность выйти на оптимальный режим правового регулирования экономики. По итогу исследования в работе доказано, что экономические законы первичны по отношению к правовым законам. В связи с этим право вообще и административное право в частности в силу объективных причин подчиняются тенденциям и логике развития экономики. Тем не менее, несмотря на это, право, вторгаясь в сферу экономики, делает легитимным ряд экономических законов, переводя их из объективного экономического состояния в правовое поле. Это позволяет государству управлять экономикой, определять наиболее перспективные направления экономического развития, а также воздействовать на социально-экономические процессы. На протяжении последних десятилетий в российской экономике происходили самые разнообразные процессы, которые далеко не всегда позитивно отражались на качестве жизни лю-

дей, а также на уровне законности и правопорядка в сфере государственного управления. Но, несмотря на кризисные явления и процессы социально-экономического характера, рост российской экономики был очевидным. Нужно также подчеркнуть, что на протяжении последних 15 лет российские экономические службы неизменно воспроизводили тезис о положительно прогнозируемых тенденциях экономического роста, увеличении доходов граждан, а также формировании благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата.

Однако, несмотря на позитивные официальные заявления о благоприятном развитии российской экономики, наша страна непосредственно столкнулась с последствиями мирового финансово-экономического кризиса, девальвацией национальной валюты, экономическими санкциями, а также падением цен на основные энергоносители. Все эти и некоторые другие обстоятельства вызывают объективную необходимость пересмотреть формы и методы участия государства в экономике страны, создавать защитные механизмы, касающиеся отечественного

товаропроизводителя, а также финансового и потребительского рынка и др.

Современная рыночная экономика, несмотря на ряд объективных законов ее функционирования, не может обойтись без регулирующей роли государства, его структур и институтов. В настоящее время объективной регулирующей роли рынка явно недостаточно. В связи с этим каждое государство развивает экономическое законодательство, принимает административные меры регулирующего и охранительного характера.

Исходя из этого административно-правовое регулирование экономических отношений весьма востребовано. Необходимо особо подчеркнуть, что административно-правовое регулирование экономических отношений особенно значимо в период существования кризисных явлений и процессов, которые вызваны политическими, международными, а также иными социальными проблемами.

Решение экономических проблем, преодоление последствий финансово-экономического кризиса невозможно без развития законодательства, касающегося обозначенного вопроса. Это вызвано тем, что законодательство создает официальную основу для проведения экономических и структурных реформ, помогает защитить экономические интересы граждан, хозяйствующих субъектов, а также государства в целом. Проблемы, имеющие место в экономике страны, касаются всех без исключения отраслей системы российского права. Однако роль каждой из отраслей системы российского права в правовом регулировании российской экономики далеко не одинакова. Такой вывод обусловлен предметом правового регулирования, а также законодательно определенным правовым и организационным инструментарием соответствующей отрасли права.

Не углубляясь в особенности многофункционального правового регулирования экономики, отметим, что административное право весьма содержательно и последовательно может регулировать самые разнообразные общественные отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере. Так, данная отрасль права определяет правовой режим осуществления экономической деятельности, функции и направления государственного регулирования экономики, формы и методы правового регулирования как государственного, так и негосударственного сектора российской экономики. Помимо этого, административное право определяет порядок разрешения экономических конфликтов, а также средства обеспечения законности и правопорядка в сфере экономики и т.п.

Названные и ряд других обстоятельств обуславливают актуальность обозначенной проблемы. Продемонстрировать данное утверждение можно как минимум на основе двух неоспоримых фактов.

Во-первых, вопросы административно-правового регулирования экономики получили особую актуальность в связи с тем, что сама экономика рассматривается представителями политических кругов как наиболее важная сфера жизнедеятельности человека, общества и государства. Как следствие этого, административно-правовое воздействие на хозяйственные отношения имеет первостепенное значение. Во-вторых, вопросы административно-правового регулирования экономики не могут не иметь актуальности в момент разворачивающегося в стране экономического кризиса.

Как уже отмечалось, спад производства, девальвация национальной валюты и другие негативные явления, которые можно наблюдать сегодня в российской экономике, свидетельствуют о необходимости принятия неотлагательных мер по ее выходу из кризиса. На серьезность текущих экономических проблем было обращено внимание в плане Правительства РФ по развитию российской экономики на 2015—2016 гг., где, в частности, указывается на необходимость принятия как оперативных мер по стабилизации экономики, так и проведения структурных реформ. Последние, в свою очередь, реализуются в том числе посредством реформирования административно-правового регулирования экономики.

Таким образом, административно-правовое регулирование в сфере экономики, а точнее — реформирование инструментов, методов и форм административно-правового регулирования экономики, остаются сегодня наиболее насущными проблемами. Названные, а также иные методологические проблемы, в том числе обозначенные в содержании работы, определяют актуальность настоящего исследования, а также его непосредственную теоретическую и практическую значимость.

Экономика — это сложный «живой» организм, который развивается по объективным и субъективным закономерностям. Периоды экономических кризисов и рецессий сменяются экономическим подъемом и развитием. Несмотря на такой подход, современная экономика, хотя и имеет многоукладный характер, находится все же под определенным регулированием права. В связи с этим нужно отметить, что именно в действующем законодательстве и иных нормативных правовых актах закрепляются как стимулирующие, так и принудительные правовые средства, которые, естественно, по-разному воздействуют на экономику, создавая внутри нее необходимый правовой режим. Принудительные и стимулирующие средства по своим целям и юридическим последствиям реализации — это диаметрально противоположные правовые категории, тем не менее они между собой логически взаимосвязаны и порой предполагают друг друга. Раскрывая сущность правовых категорий, А.В. Малько писал о том, что «парность ограничений и стимулов вы-

ражается в том, что они функционально взаимосвязаны и касаются развития положительной активности при одновременном позитивном сдерживании отрицательной составляющей в деятельности субъекта права» [1, с. 3].

Учитывая обозначенное суждение, существует практическая необходимость раскрыть социальную сущность и предназначение административного принуждения и административного стимулирования в механизме правового регулирования экономики. Следует заметить, что вышеназванные категории применительно к предмету настоящего исследования в научной литературе раскрыты не так обстоятельно. В связи с этим для придания нашей работе методологической составляющей обратимся к общетеоретическим и отраслевым наработкам, которые касаются проблем реализации мер принуждения и стимулирования, осуществляемых в самых различных ситуациях и сферах жизнедеятельности. Следует отметить, что, несмотря на многообразие средств воздействия на общественные отношения, в том числе складывающиеся в сфере экономики, все же основные методы социального регулирования — *принуждение* и *убеждение*. Как писал в свое время В.М. Ведяхин, «существуют два типа социального управления — командный и стимулирующий» [2, с. 50]. Поэтому в деле административно-правового регулирования экономики в одинаковой степени важны как меры принуждения, так и меры стимулирования развития соответствующих отношений. Рассмотрим, какую роль играет административное принуждение в механизме регулирования экономики.

Традиционно отмечается, что административное принуждение — это часть государственного принуждения, в связи с чем ему присущи все признаки последнего. Основопологающим признаком государственного принуждения является то, что оно носит правовой характер, а именно право делает принуждение вообще и государственное принуждение в частности легитимным. В связи с этим Н.А. Саттарова верно отметила, что «государственное принуждение, основанное на праве, — не только средство государственного воздействия на поведение граждан и юридических лиц, это одновременно и способ, специфический метод правового регулирования, состоящий в применении органами государства, его должностными лицами соответствующих акций к обязанным субъектам» [3, с. 52].

Субъектом реализации любого из видов государственного принуждения являются должностные лица органов государственной власти и управления. Что же касается сферы экономики, то здесь свою управленческую компетенцию проявляют как субъекты, которые осуществляют непосредственное управление экономикой, так и иные управленческие структуры. К первой группе, в частности,

относятся: Министерство экономического развития, Министерство финансов, ряд федеральных служб, таких как Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба и др.

Помимо сугубо экономических субъектов управления, административное принуждение в сфере экономики реализует МВД России, а также ряд других милитаризированных и контрольно-надзорных органов. Такой подход вызван основанием применения мер административного принуждения, а также определенной специализацией в вопросах обеспечения правопорядка в сфере экономики. В научной литературе существует различные точки зрения относительно работы тех или иных управленческих структур в сфере экономики. В частности, А.В. Куракин пишет о том, что «для улучшения административной деятельности полиции по противодействию правонарушениям в сфере экономики, необходимо создать особые, специальные структурные подразделения полиции, взаимодействующие с оперативными структурами, которые занимаются борьбой с экономическими преступлениями и коррупцией. Работа данных подразделений полиции, задачей которых стало бы выявление административных правонарушений экономической направленности, будет способствовать наиболее эффективному решению проблем раскрытия и расследования административных правонарушений в сфере экономической деятельности государства» [4, с. 98]. На наш взгляд, специальные подразделения органов полиции, так же как и иных органов управления в сфере экономики, могли бы действительно внести определенный вклад в обеспечение экономической безопасности, а также защиту экономических прав граждан. Эти организационные меры могли бы внести и определенную лепту в дело социально-экономического развития нашей страны.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что, несмотря на либеральные взгляды на вопросы правового регулирования экономикой, монопольным субъектом реализации государственного принуждения вообще и административного принуждения в частности является государство. Такой подход вполне оправдан, поскольку принуждение влечет за собой весьма серьезные правовые последствия и только государство в полной мере может нести за его реализацию ответственность.

Подчеркнем, что административное принуждение, так же как и весь арсенал мер государственного принуждения, который реализуется в том числе и в сфере экономики, основывается на нормативных предписаниях, а также подчиняется процессуальным требованиям. Соответствующие процессуальные предписания в определенной степени являются гарантией обеспечения прав тех субъектов экономических отношений, к которым применяются соответствующие меры государственного принуждения.

Такой подход очень важен с точки зрения обеспечения законности и правопорядка в сфере экономики. Особо отметим, что соблюдение законности в сфере экономики насущно необходимо, поскольку без этого невозможно социально-экономическое развитие, привлечение в экономику нашей страны иностранных инвестиций, а также вовлечение в занятие предпринимательской деятельностью наиболее активных с экономической точки зрения граждан.

Нужно также отметить, что административное принуждение в этом смысле не должно сдерживать экономическое развитие государства, а также способствовать обеспечению правопорядка в соответствующей сфере и тем самым в пределах своих возможностей способствовать экономической активности хозяйствующих субъектов различного организационно-правового статуса. К сожалению, эту задачу административное принуждение в полной мере не выполняет. Принуждение, решая одну задачу – предупреждение и пресечение экономических правонарушений, второй аспект, связанный со стимулированием экономического развития, как уже отмечалось, не решает. Принуждение, так же как и стимулирование, в этом случае должно решать одни и те же экономические вопросы. В деле реализации административного принуждения, как мы уже отмечали, по-прежнему имеет место основная функциональная составляющая – противодействие различным видам правонарушений, а также восстановление экономического правопорядка. Такой односторонний подход уже не может быть в полной мере приемлемым, поскольку он не в полной мере соответствует логике экономического развития страны. На повестке дня, как это ни парадоксально, тезис, согласно которому реализация административного принуждения в сфере экономики должна способствовать экономическому развитию государства. В чем-то похожая точка зрения была высказана Е.Ф. Басаревым. В частности, он отметил, что «реализация административно-правовых норм в сфере предпринимательской деятельности носит публичный характер и, с одной стороны, направлена на создание условий для развития предпринимательства, конкуренции, преодоление монополизма и административных барьеров, поддержание единого экономического пространства для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. А с другой — принуждение направлено на противодействие правонарушениям, совершаемым предпринимателями, и усиление контроля за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» [5, с. 4.].

Конечно, добиться определенных успехов в этом вопросе можно, только совершенствуя институт государственного принуждения вообще и институт административного принуждения в частности. При этом развитие административного принуждения должно осуществляться как в материальном, так и

в процессуальном аспекте. На то, что государственное принуждение может способствовать экономическому развитию, обратил внимание и М.А. Эскиндаров. В частности, он указывает, что устойчивое развитие финансово-экономической деятельности возможно лишь вследствие систематизации мер государственного принуждения [6, с. 110].

Говоря о сущностном аспекте административного принуждения, необходимо отметить, что взгляды на него в науке административного права весьма неоднородны. В частности, П.И. Кононов пишет о том, что «административное принуждение как разновидность государственного принуждения является наряду с убеждением одним из способов обеспечения исполнения правовых норм и применяется в том случае, когда предписания, содержащиеся в этих нормах, не исполняются участниками правоотношений добровольно» [7, с. 27].

При таком подходе к определению административного принуждения можно сделать вывод, что оно применяется исключительно при нарушении правовых запретов и ограничений или даже при совершении деяний, которые могут быть оценены как административные правонарушения. Такая позиция применительно к нашему предмету исследования выглядит не вполне подходящей. Связано это с тем, что административному принуждению как средству воздействия на общественные отношения, которые складываются в сфере экономики, в некоторых случаях присущ ярковыраженный предупредительный характер. Предупредительная составляющая в структуре административного принуждения выполняет важную информационную и регулятивную функцию, кроме того, она зачастую не требует значительных усилий, а поэтому выглядит весьма привлекательной. Нужно отметить, что, как правило, субъект экономической деятельности представляет организационные и имущественные последствия применения к нему мер административного принуждения вообще, и в особенности мер административной ответственности. А поэтому субъект экономической деятельности и сам заинтересован максимально полно выполнить правовые предписания, а также соблюдать требования правовых запретов и ограничений, которые установлены в содержании той или иной экономической деятельности. Напомним, что КоАП России закрепляет положение, которое стимулирует выполнение определенной обязанности. Такое предписание касается в том числе и хозяйствующего субъекта. В частности, оно указывает на обязательное исполнение вступившего в законную силу постановления о наложении административного наказания. Так, неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП России, влечет за собой наложение административного штрафа в его двукратном размере (ст. 20.25 КоАП РФ).

Анализ института административного принуждения позволяет увидеть другую точку зрения, которая раскрывает его функциональное содержание. Так, Е.Н. Пастушенко писала о роли административного принуждения в решении социально-экономических задач, в связи с чем соответствующую категорию она определяла через функционально-инструментальный подход. Административное принуждение, по мнению обозначенного автора, «заключается в установлении и реализации административно-предупредительных мер, мер пресечения, административных наказаний, восстановительных мер, процессуально-обеспечительных мер, носящих информационный, ценностно-ориентационный, нормативно-организационный, правоохранительный характер, имеющих общесоциальное и правоохранительное значение» [8, с. 26].

Из этого определения прослеживается система административного принуждения, а также их предмет и цель. В связи с этим в деле правового регулирования экономики обозначенная точка зрения выглядит наиболее предпочтительной, поскольку система мер административного принуждения позволяет более дифференцированно подходить к регулированию рассматриваемых общественных отношений. Помимо этого, административному принуждению, которое реализуется в сфере экономики, присущ весьма осязаемый организационный аспект. Это соответственно имеет отношение как к субъекту, который применяет соответствующую меру административного принуждения, так и к субъекту экономической деятельности, в отношении которого такое воздействие осуществляется.

Подчеркнем еще раз, что административное принуждение, в каких бы формах оно ни реализовывалось, как правило, воспринимается достаточно негативно, именно поэтому его реализация должна осуществляться строго на правовой, а если быть точным, процессуальной основе. Обращает на себя внимание тот факт, что далеко не во всех законодательных актах, которые определяют режим административного принуждения, есть четкие предписания, ориентирующие правоприменителя не допускать действий, которые могли бы дискредитировать хозяйствующий субъект. Исходя из этого, заслуживает поддержки предписание КоАП России о том, что административное наказание не может иметь своей целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ст. 3.1 КоАП РФ).

Административное принуждение реализуется в самых различных формах, одной таких форм является *контрольно-надзорная деятельность*. Нужно отметить, что контроль – это специфическая функция государственного управления, которая реализуется в сфере экономики. Контроль – это проявление государственной власти в отношении хозяйствующего субъекта, цель его – выявление разного рода

правонарушений, а также восстановление нарушенного правопорядка в сфере экономики.

На сегодняшний день, по данным Минэкономразвития, государственный контроль бизнеса включает 267 видов проверок, в 2014 г. только на федеральном уровне число проверок составило 2,4 млн. На федеральном уровне проводится 197 видов проверок, региональном 57, а на муниципальном установлено 13 проверочных мероприятий хозяйствующих субъектов.

Нужно сказать, что контрольно-надзорной деятельности также присущ ярко выраженный предупредительный характер. Несмотря на то что контроль в сфере регулирования экономики объективно необходим, тем не менее его принудительный характер в определенной степени затрудняет хозяйственное развитие, он также создает определенный риск совершения различных коррупционных правонарушений. Подобные факторы в нынешней экономической ситуации допускать нельзя. Заметим, что вследствие неоправданных контрольно-надзорных мероприятий весьма существенно сдерживается развитие малого и среднего предпринимательства.

Вполне закономерно, что государство сегодня стремится усовершенствовать режим контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики, а также максимально полно определить права и обязанности субъектов контрольно-надзорных правоотношений. Поэтому, как представляется, заслуживает поддержки идея установления для субъектов, осуществляющих свою хозяйственную деятельность без каких-либо существенных правонарушений или иных нарушений действующего законодательства, так называемых контрольных каникул. Это даст импульс развитию малого и среднего предпринимательства, а также будет способствовать обеспечению законности и правопорядка в сфере экономики. Следует отметить, что контрольно-надзорные мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов должны осуществляться максимально корректно, не нарушая режима соответствующей экономической деятельности. Обратим внимание на то, что результатом осуществления контрольно-надзорной деятельности достаточно часто является выявление различного рода административных правонарушений, которые посягают на экономическую систему нашей страны.

Таким образом, еще одной формой административного принуждения, которая реализуется в сфере экономики, является *административная ответственность*. Раскрывать подробно содержание института административной ответственности нет особой необходимости, поскольку он достаточно тщательно исследован в научной литературе, тем не менее отметим, что именно этот вид государственного принуждения включает максимально широкий круг мер административного принуждения как мате-

риального, так и процессуального характера. Административная ответственность обеспечивает охрану общественных отношений, которые складываются в самых различных направлениях и видах экономической деятельности. Нужно также отметить, что данный вид государственного принуждения обеспечивает защиту не только публичных, но и частных интересов в сфере экономики. Для того чтобы он работал наиболее эффективно, а государство не несло неоправданных расходов в сфере реализации уголовного принуждения, было бы правильно, на наш взгляд, вернуться к установлению в российском законодательстве института административной преюдиции. Именно в сфере экономики этот институт проявил бы себя максимально полно, кроме того, он способствовал бы принятию объективных процессуальных решений как в административной, так и в уголовно-процессуальной практике. Все это в конечном итоге способствовало бы развитию дифференцированного подхода в вопросах применения государственного принуждения в сфере экономики.

Учитывая содержание административного принуждения, реализуемого в сфере экономики, необходимо отметить, что его главной целью должно быть, прежде всего, предупреждение различного рода правонарушений, а также обеспечение максимально комфортного правового режима для осуществления той или иной экономической деятельности. Формирование соответствующей обстановки происходит через систему закрепления различного рода правовых ограничений, которые сдерживают негативные устремления со стороны хозяйствующего субъекта. Соответствующие правовые ограничения, которые в большинстве своем имеют административно-правовую природу, должны быть направлены на создание максимально комфортного предпринимательского климата, противодействие недобросовестной конкуренции и монополизации, защиту прав потребителей, а также поддержку и защиту отечественного товаропроизводителя и т.п. Заметим, что именно к такому направлению правовых ограничений в сфере экономики призывает уже в течение целого ряда лет политическое руководство страны.

Это далеко не полный перечень функций, которые должен выполнять институт административного принуждения, реализуемый в сфере экономики. Следует сказать, что административное принуждение, проявляющее себя в самых разнообразных формах, должно быть органичной частью системы административно-правового регулирования экономики, в связи с чем оно должно взаимодействовать с иными правовыми средствами, которые реализуются в рассматриваемой нами сфере государственного воздействия.

Исходя из вышеизложенного, подведем промежуточный итог. Так, можно отметить, что институту административного принуждения вообще и реали-

зуемому в нашем случае в сфере экономики присущ ярко выраженный охранительный характер. Тем не менее, как мы уже подчеркивали, перед рассматриваемым феноменом нужно ставить более широкие задачи, а именно использовать его потенциал в деле стимулирования развития российской экономики. Данный тезис увязывает нас с другой составляющей механизма правового регулирования, такой как правовое стимулирование развития тех или иных общественных отношений. Подчеркнем, что стимулирование, так же как и принуждение, может иметь различную отраслевую окраску, в нашем случае мы будем говорить об административно-правовом стимулировании развития экономики. Обращает на себя внимание, что правовое стимулирование исследовано в науке административного права не так обстоятельно, как ранее рассмотренный нами институт административного принуждения. Тем не менее правовые стимулы объективно существуют, и они органично дополняют систему правового регулирования в самых различных сферах государственного управления и жизнедеятельности людей.

Как показывает практика, добиться оптимальных результатов, используя только инструменты принуждения, практически невозможно, у государства просто не хватит для этого организационного и кадрового ресурса. А поэтому представляется необходимым создание такой правовой и социальной среды, которая бы сама заставляла субъекта правоотношений соблюдать установленные для него правила поведения. Это особенно важно в сфере осуществления экономической деятельности. Для того чтобы добиться этого, каждое государство устанавливает систему поощрительных мер, правовых льгот, а также целенаправленно осуществляет поддержку наиболее приоритетных направлений экономической деятельности и т.п. Все эти меры, как в отдельности, так и в своей совокупности, могут являться стимулирующими административно-правовыми средствами развития экономики, а также должны быть направлены на поддержку и развитие экономической активности граждан нашей страны.

Говоря о «правовом стимуле» как о правовой категории, необходимо сказать, что в научной литературе «правовой стимул» определяется примерно одинаково. Так, А.В. Малько отмечает, что «правовой стимул есть правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее удовлетворение собственных интересов субъекта – т.е. это нечто иное, как режим благоприятствования» [9, с. 3].

В.М. Ведяхин, в свою очередь, писал о том, что «под «правовым стимулом» следует понимать правовые нормы, поощряющие развитие нужных для общества и государства в данный момент общественных отношений. Нормы, стимулирующие как обычную, так и повышенную правомерную деятельность людей, и ее результаты» [10, с. 50]. Ис-

ходя из приведенных определений прослеживается определенная тенденция, что стимулирование социально полезной деятельности обеспечивается особым правовым регулированием, а также созданием наиболее оптимальных условий для выполнения возложенных на субъект права обязанностей.

Правовое стимулирование обеспечивает развитие деловой инициативы, а также делает определенное поведение выгодным для субъекта того или иного правоотношения. Такой подход к определению правового стимулирования, как антипода принуждения, весьма приемлем для правового регулирования экономики. Необходимо отметить, что правовое стимулирование в содержательном плане также весьма разнообразно и обусловлено спецификой предмета правового воздействия, а также юридическими последствиями соответствующего регулирования. Одной из форм правового стимулирования является установление правовых льгот для того или иного субъекта правоотношений, создание наиболее благоприятного режима, например, осуществления хозяйственной деятельности.

Как отметила в свое время И.С. Морозова, «эффективность права во многом зависит и от эффективности правовых льгот, тесно вплетенных в политику, мораль, обычаи. Именно через систему продуманных льгот можно повлиять на развитие благоприятных для общества изменений в области права, поддержать хозяйствующих субъектов, оказать социальную поддержку определенным слоям населения» [11, с. 150].

Нужно отметить, что в экономике любого государства работают хозяйствующие субъекты, которые в силу специфики их производства не в полной мере рентабельны, а также выдерживают объективную конкуренцию со своими зарубежными партнерами, тем не менее государство поддерживает этот сегмент экономики в силу его социальной, культурной и иной значимости. Так, во многих странах является дотационным сельское хозяйство, однако государство не прекращает его поддерживать и защищать национальных товаропроизводителей, а также рынок соответствующей продукции. Естественно, «проще» и «экономичней» было бы открыть рынок для импортной сельхозпродукции – более дешевой и, возможно, более качественной. Однако многие индустриально развитые страны не идут по этому пути в интересах обеспечения своей продовольственной безопасности, сохранения занятости своего населения, а также развития технологий и культуры производства и т.п. Вполне верно суждение Е.И. Спектор о том, что «посредством фискальных платежей, льгот, иных средств экономического и правового характера государство решает не только вопросы пополнения госбюджета и содержания государственного аппарата, но и вопросы поддержки и дотирования нерентабельных, но жизненно важ-

ных отраслей хозяйства, преимущественно находящихся в ведении государства» [12, с. 107].

Таким образом, обозначенный выше подход к вопросам административно-правового регулирования экономической деятельности в настоящее время представляется правильным. В качестве положительного примера, подтверждающего нашу идею, можно привести установление льготного правового режима на территориях опережающего экономического развития.

В частности, Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» устанавливает особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития. В частности, правовой режим обозначенной территории предусматривает:

- особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития;
- особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;
- приоритетное подключение к объектам инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;
- предоставление государственных услуг на территории опережающего социально-экономического развития (ст. 17) и др.

Все эти, а также ряд иных административно-правовых мер должны способствовать развитию как соответствующей территории, так и экономики нашей страны в целом. Есть и другие примеры государственной протекционистской политики в сфере экономики. Так, Налоговый кодекс РФ устанавливает специальный режим налогообложения субъектов малого и среднего бизнеса (ст. 346.11), Федеральный закон от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусматривает финансовую, имущественную, информационную, а также иную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства и др.

Все эти меры, безусловно, важны, и они внесли определенный вклад в развитие соответствующего вида экономической деятельности. Однако в современный период, как представляется, необходимы также кардинальные меры по перестройке структуры российской экономики. Сейчас уже можно с уверенностью сказать, что государственные корпорации, а также другие крупные хозяйствующие субъекты, работающие в государственном секторе российской экономики, не справились в полном объеме со своими функциями. Они не стали основными работодателями, не создали принципиально новых

технологий, в конечном итоге вышеперечисленные хозяйствующие субъекты не продвинули российскую экономику на новый качественный уровень. Вместо финансирования государственных корпораций, многие из которых просто экономически убыточны, а другие превращаются в олигархический бизнес, представляется правильным и необходимым начать максимально широко кредитовать субъектов малого и среднего бизнеса. Такое кредитование должно быть без процентов, а также на весьма длительный срок (от 10 и более лет). Может быть, также следует рассмотреть и возможность создания народных предприятий.

Конечно, успеха в соответствующей экономической деятельности добьются не все хозяйствующие субъекты и, возможно, часть государственных денег будет потрачена без должной отдачи. Но, как показывает зарубежный и исторический опыт, и в нашей стране значительная часть субъектов малого и среднего бизнеса при адекватной государственной финансовой поддержке экономически должна вырасти и окрепнуть, стать флагманом российской экономики. Как мы уже отметили, так уже неоднократно было в истории нашей страны, тому есть немало примеров как в императорской России, так и в период новой экономической политики, проводимой большевиками.

Отметим, что малый и средний бизнес в государствах Западной Европы, США, а также странах Азиатско-Тихоокеанского региона — основной субъект создания рабочих мест, главный налогоплательщик, первостепенный субъект производства технологий. Все это стало возможным благодаря государственной поддержке, а также стимулированию развития негосударственного сектора экономики. Таково, как представляется, значение мер административного стимулирования в деле регулирования экономики.

В завершение подчеркнем, что административное принуждение и административно-правовое стимулирование в сфере регулирования экономики должны решать одни и те же задачи, связанные с ее развитием. В арсенале у государства должны находиться как одни, так и другие меры примерно в одинаковых пропорциях. А субъект, который применяет, обязан их реализовать при наличии соответствующих оснований в строго процессуальном режиме, в некоторых случаях может понадобиться их комплексная и системная реализации. Только в этом случае применение мер административного принуждения и стимулирования достигнет соответствующей цели в сфере улучшения качества и структуры российской экономики.

В настоящее время российская экономика переживает далеко не лучшие времена, на это может указывать, в частности, такие макроэкономические показатели, как дефицит государственного бюджета, который в первом полугодии 2015 г. составил 2,3% ВВП (797 млрд руб), реальная заработная плата

за семь месяцев 2015 г. сократилась по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. на 8,8 %, а реально располагаемые доходы населения уменьшились на 2,9%. Все эти, а также иные официально фиксируемые неблагоприятные показатели заставляют государство принимать управленческие решения, направленные на выход российской экономики из рецессии, в частности, в настоящее время реализуется план первоочередных мероприятий по организации устойчивого развития экономики и обеспечению социальной стабильности. Кроме того, принимаются иные правовые и организационные меры, которые также направлены на поддержку российской экономики.

Говоря об обозначенной в названии работы проблеме, необходимо заметить, что переход нашей страны к новому социально-экономическому развитию объективно потребовал формировать адекватные рыночной экономике правовые средства. В связи с этим существует насущная необходимость исследования административно-правовых средств, задействованных в механизме правового регулирования экономики, а также необходимость разработки на этой основе предложений по совершенствованию их нормативно-правового закрепления. Как отмечала в свое время Т.Е. Абова, «одним из узловых вопросов совершенствования правового регулирования экономики является установление новых и повышение эффективности действующих правовых средств, обеспечивающих соблюдение и укрепление государственной дисциплины в хозяйственной деятельности и, прежде всего, гарантирующих ответственность» [13, с. 11].

Для того чтобы наше исследование было максимально приближенным к имеющим место реалиям, отметим, что экономические отношения в подавляющем большинстве случаев существуют независимо от правовых отношений, а основанием их возникновения являются социальные факты особого порядка, которые вытекают из экономических законов или логики экономического развития. В связи с этим игнорировать отчасти объективный характер экономических отношений в целях их правового регулирования было бы абсолютно неверным.

Также необходимо отметить, что в рамках обозначенной проблемы нужно учитывать, что экономические законы приобретают юридический характер только после их законодательного закрепления. Итак, можно сделать вывод, что экономические законы первичны по отношению к законам официальным (юридическим). В связи с этим верен тезис Е.И. Спектор, что «право не может быть выше экономики, оно может лишь воздействовать на нее» [14, с. 107].

Существование и применение в рыночной экономике юридических законов вполне оправданно. В настоящее время уже не приходится надеяться

исключительно на регулируемую силу рынка, а также саморегулирование, которое во многом присуще либеральной модели рыночной экономики. Конечно, совсем исключать свободные закономерности развития экономики нельзя, но в то же время и полагаться на их безупречный регулирующий потенциал в современный период также не следует.

Каждое государство создает систему юридических норм, призванных регулировать экономику в русле, необходимом соответствующему обществу и государству, а в конечном итоге – и отдельно взятому гражданину. Государство с помощью законодательства в целом, а также административного законодательства в частности создает благоприятную среду для развития как государственного, так и негосударственного сектора экономики, формирует благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, а также защищает национальный финансовый рынок. Кроме того, государство обеспечивает правопорядок на потребительском рынке, на рынке труда, а также других рынках, имеющих социально-экономическое значение. Решение обозначенных и ряда иных проблем в сфере экономики возможно только с помощью администрирования важнейших социально-экономических процессов. Это дает возможность ориентировать их на достижение тех целей, которые в настоящее время стоят перед государством. В этом отчасти и заключается основная цель административно-правового регулирования экономики.

В связи с этим следует согласиться с Е.Ф. Басаревым. В частности, он писал, что, «преследуя соблюдение баланса частных интересов предпринимателей и публичных интересов общества, экономической эффективности и социальной справедливости, государство стремится использовать всю имеющуюся систему правовых средств. Важно место среди них принадлежит административно-правовому регулированию, позволяющему упорядочивать и организовывать управленческие общественные отношения, возникающие между органами исполнительной власти и субъектами предпринимательства» [15, с. 4].

Для того чтобы административно-правовое регулирование экономики было эффективным, необходимы адекватные правовые средства, которые определяли бы качество соответствующего правового воздействия. Вопрос об оптимальности правового регулирования, — это в конечном итоге вопрос о качестве таких правовых средств. Как верно отметил А.В. Малько, «разумно избранные и проверенные на практике средства – залог высокой продуктивности права, в этой связи исследовать проблему целей и эффективности правового регулирования без определения понятия «правовые средства» весьма затруднительно» [16, с. 66].

Правовые средства — ключевой элемент структуры правового регулирования вообще и осуществляемого в сфере экономики в частности. В связи с этим представляется необходимым несколько слов сказать об обозначенной дефиниции. Такой подход поможет взвешенно и оптимально подойти к раскрытию содержания административно-правовых средств в механизме правового регулирования экономики, а также увидеть их качественное и количественное своеобразие. А поэтому верно отмечают В.Д. Ларичев и А.Я. Казаков, что «одним из средств обеспечения правопорядка в сфере экономики является правовое регулирование общественных отношений в сфере предпринимательской деятельности» [17 с. 7].

Говоря о теории «правовых средств», следует заметить, что их феномен в науке раскрывается через инструментальный и функциональный подход, что говорит о неоднозначности их использования в механизме правового регулирования. Не углубляясь в теоретическую дискуссию относительно имеющих место концепций, которые раскрывают сущность правовых средств, подчеркнем, что в практике регулирования экономических отношений главное – иметь максимально подходящий инструментарий, который регулирует или охраняет такие правоотношения.

Необходимо также заметить, что в самом начале социально-экономических преобразований в Российской Федерации правовых средств, воздействующих на экономику, было явно недостаточно, мы имели не урегулированную законом экономику, а также различного рода издержки и противоречия в деле создания нового экономического правопорядка. Все это в конечном итоге отразилось на криминализации экономики, качестве жизни людей, а также формировании правосознания как у граждан, так и у субъектов предпринимательской деятельности. Как мы уже отмечали, новые экономические реалии на протяжении целого ряда лет не получали необходимого правового обеспечения. Кроме того, были и иные серьезные проблемы на пути развития российской экономики. Как подчеркивает А.А. Яковлев, «серьезным препятствием для экономического развития России в последние годы стало систематическое давление на бизнес со стороны правоохранительных структур с целью захвата собственности и получения контроля над их активами» [18, с. 4].

Подобные «мероприятия» со стороны правоохранительных структур достаточно серьезно сдерживают формирование благоприятной экономической среды, отпугивают иностранного инвестора, кроме того, дискредитируют работу правоохранительных органов перед глазами представителей бизнеса, а также в глазах других граждан.

Вышеназванные и иные субъективные причины, препятствующие развитию экономики нашей

страны, не могут существовать бесконечно долго. Следует отметить, что, несмотря на имеющиеся трудности, мы можем видеть интенсивно развивающееся административное законодательство, которое регламентирует самые разнообразные отношения в сфере экономики, решая при этом весьма застарелые проблемы.

В связи с этим в настоящее время назрела необходимость теоретически осмыслить накопленный правовой материал, а также ответить на вопрос, насколько закрепленные в законе средства достигают той цели, ради достижения которой они были приняты. Говоря о теории правовых средств, заметим, что под ними понимается достаточно разнообразные правовые категории, которые, как правило, задействованы в механизме правового регулирования тех или иных общественных отношений, в нашем случае – проявляемых себя в сфере экономики. Так, С.С. Алексеев писал, «что разные юридические проблемы, а также различные пути исследования сложного юридического материала неизбежно выходят на один и тот же узловой пункт, от правильного уяснения которого зависит понимание ряда правовых проблем, и этот узловой пункт образуют правовые средства» [19, с. 12].

Традиционно правовые средства определяются как регулирующий инструментарий, поэтому вполне оправданно, что к их числу относятся нормы права, правоотношения, правоприменительные акты, договоры, а также различного рода традиции и обычаи. Последние средства в предпринимательской среде играют важную роль. Так, в практике делового оборота весьма существенна профессиональная репутация, имидж, а также сложившееся общественное мнение о том или ином хозяйствующем субъекте. От этих, пусть не в полной мере правовых составляющих зависит в конечном итоге успех экономической деятельности того или иного хозяйствующего субъекта как в государственном, так и в негосударственном секторе экономики. К сожалению, понимание этого в российских экономических реалиях долгое время недооценивалось, что вело к нарушению экономического правопорядка, росту экономических преступлений и административных правонарушений, а также к нарушению экономических прав граждан и т.п.

Что касается экономических преступлений, то их учет ведется системно. В связи с этим следует отметить, что в 2012 г. их было выявлено 172 975, в 2013 г. 141 229, а в 2014 г. — 107 997. В первом полугодии 2015 г. было совершено 80 524 преступления. Может показаться, что налицо определенная тенденция снижения экономической преступности, однако необходимо отметить, что соответствующие преступления латентны. Кроме того, ущерб от экономических преступлений достаточно высок, в связи с чем они по-прежнему весьма существенно сдерживают

экономическое развитие нашей страны. Основным видом экономических преступлений остается незаконное присвоение имущества в различных формах.

Вполне очевидно, что без необходимой социальной мотивации, чувства ответственности хозяйствующего субъекта говорить об эффективной реализации закона в сфере предпринимательской деятельности практически невозможно. В связи с этим российскому бизнесу нужно еще многое сделать для формирования позитивного имиджа как для себя, так и для российской экономики в целом. Поэтому можно только поддержать появление таких документов, как: «Социальная хартия российского бизнеса», «Хартия корпоративной и деловой этики», а также «Антикоррупционная хартия российского бизнеса». Нормативный потенциал этих документов, конечно же, не очень высок, но тем не менее недооценивать их декларативное значение, особенно в среде функционирования крупного российского бизнеса, было бы нецелесообразно. Необходимо подчеркнуть, что данные документы инициированы самим предпринимательским сообществом и в полной мере отвечают сложившимся правоотношениям в сфере экономики. Также нужно учитывать, что предписания перечисленных выше хартий особенно важны в деле взаимодействия хозяйствующих субъектов с государством и его представителями. Это может способствовать повышению уровня законности в сфере экономики, а также противодействию коррупции в ее системе. Несмотря на определенные позитивные сдвиги в сфере правового регулирования экономики, в этом процессе еще много самых разнообразных проблем. Как верно подметил А.Б. Агапов, «отношения между органами публичной власти и коммерческими организациями подвержены постоянным изменениям. К правовым предпосылкам их реорганизации следует отнести низкую эффективность экономического развития, негативное воздействие его методов на осуществление социальной политики» [20, с. 10]. Все эти факторы имели место, и они не самым лучшим образом отражались на качестве развития российской экономики и правовых средствах, действующих на нее.

Как известно, основным правовым средством регулирования общественных отношений в сфере экономики является закон, именно им определяются формы и методы государственного воздействия на экономику, а также меры должного и возможного поведения хозяйствующих субъектов и государства. Закону как средству регулирования общественных отношений присущ как функциональный, так и институциональный характер. Именно с этих позиций следует оценивать административно-правовые средства в механизме правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере экономики. Важность права и законодательства в

сфере экономики весьма существенна. Как подметила Е.И. Спектор, «неуклонный рост экономики, ее эффективность находятся в существенной зависимости от качества законов, которые устанавливают режим существования рациональных экономических отношений» [21, с. 107].

Функциональная составляющая рассматриваемых административно-правовых средств проявляет себя при формировании в Российской Федерации благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата. Так, в этих целях принят Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», который предусматривает, что иностранному инвестору гарантируется полная и безусловная защита его прав и интересов. Кроме того, иностранный инвестор имеет право на возмещение убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов. В свою очередь, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» определяет имущественные, организационные, консультативные, а также информационные средства поддержки и развития предпринимательской деятельности. Нужно отметить, что именно эти административно-правовые средства дали положительный результат в целом ряде зарубежных государств, а также способствовали росту экономической активности граждан и хозяйствующих субъектов этих стран. В настоящее время необходимо вести отбор тех правовых средств, которые максимально позитивно себя зарекомендовали в сфере правового регулирования экономики, а также выявлять эффективно действующие правовые предписания. Как отмечал В.М. Сырых, «эффективно действующие нормы права призваны закреплять такие юридические средства, которые позволили бы противодействовать негативным факторам и усиливали бы действие позитивных правовых предписаний» [22, с.10]. Именно в этом отчасти проявляется «естественный отбор» правового материала, реализуемого в том числе и в сфере экономики.

Можно также сделать вывод, что без обозначенных выше административно-правовых средств достигнуть даже минимальных успехов в деле развития предпринимательской деятельности весьма затруднительно. Тем не менее говорить о том, что эти средства реализуются в нашей стране максимально эффективно, также не представляется возможным. Функциональные административно-правовые средства, которые задействованы в механизме правового регулирования экономики, необходимо развивать в русле стимулирования хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, создания условий, обеспечивающих их доступ

к финансовым ресурсам, а также к современным информационным и управленческим технологиям. Для этого в том числе необходимо максимально снижать административные барьеры на пути развития предпринимательской деятельности, а также в целом осуществлять дебиюрократизацию российской экономики. Можно только приветствовать появление постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»».

Заметим, что функциональные административно-правовые средства в механизме правового регулирования экономики определяют приоритетные, можно сказать, стратегические направления ее государственного регулирования, сочетая при этом частные и публичные экономические интересы. Сочетание и учет различных интересов в механизме государственного регулирования экономики — залог эффективного административно-правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что нормативные правовые предписания являются основополагающим правовым средством в механизме регулирования экономики. В связи с этим полагаем, что есть объективная необходимость несколько слов сказать о концептуальности обозначенных административно-правовых средств. Нормы административного права максимально полно регламентируют общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики. Соответствующие нормы определяют варианты дозволенного и запрещенного поведения со стороны хозяйствующих субъектов. Это позволяет изменять экономическую деятельность в направлении, которое необходимо как государству, так и обществу. Подобное административно-правовое регулирование, помимо всего прочего, помогает гармонизировать как экономические, так и иные интересы различных социальных групп.

Традиционно в юридической литературе соответствующего направления подчеркивается, что основополагающей правовой основой экономической деятельности является ряд конституционных предписаний, прямо касающихся рассматриваемого нами вопроса. Так, согласно Конституции России в нашей стране гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8). Необходимость данного конституционного предписания для развития экономики весьма существенна, без этого положения государству было бы практически невозможно развивать предпринимательскую деятельность, выстраивать новый экономический правопорядок. Однако нужно признать, что механизм реализации обозначенного конститу-

ционного положения непосредственно осуществляется именно с помощью норм административного права. В качестве подтверждения этого уместно, как мы полагаем, привести следующий пример: известно, что движущей силой развития экономики является конкуренция и борьба с монополизацией на рынке товаров и услуг. Исходя из этого государство с помощью административно-правовых средств формирует благоприятную конкурентную среду, устанавливая предписания регулятивного, стимулирующего и охранительного характера. Не случайно, что в начале социально-экономических преобразований получило свое развитие законодательство о конкуренции. Так, в обозначенный период был принят Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а позднее — Федеральный закон от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции» и др.

Анализ вышеперечисленных законов позволяет говорить о том, что закрепленные в них административно-правовые средства определяют самые разнообразные аспекты защиты конкуренции. Соответствующие средства направлены на противодействие монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на недопущение ограничения конкуренции со стороны органов государственной власти и управления. Кроме того, законодательство о конкуренции нацелено на обеспечение единства экономического пространства, свободное перемещение товаров, свободу экономической деятельности, а также создание условий для эффективного функционирования товарных рынков и др.

Необходимо подчеркнуть, что конкурентная среда не самообразуется, она формируется, поддерживается и обеспечивается различными регулятивными и охранительными административно-правовыми средствами. В частности, КоАП России предусматривает ответственность:

- за ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9);
- за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31);
- за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацию экономической деятельности (ст. 14.32) и др.

Не касаясь содержания обозначенных составов административных правонарушений, отметим, что административная ответственность является одним из средств обеспечения правопорядка в сфере экономики, однако здесь необходимо разумное сочетание частных и публичных интересов, которое не должно приводить хозяйствующего субъекта к финансовой несостоятельности (банкротству) вследствие применения к нему административного

штрафа. В связи с этим следует поддержать недавно установленную возможность применения административного наказания ниже низшего предела (ст. 4.1 КоАП России), а соответствующий механизм необходимо развивать и далее, а также более дифференцированно подходить к применению мер административной ответственности к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Возвращаясь к рассматриваемой выше проблеме, отметим, что создание конкурентной среды — залог успешного социально-экономического развития государства, поскольку это помогает максимально повышать качество выпускаемых товаров и предоставляемых услуг, снижать на них цены, развивать и модернизировать производственный процесс. Только при создании объективной конкурентной среды можно добиваться прогресса в деле социально-экономического развития страны. Как отмечает Б.И. Пугинский, «конкуренция представляет собой соперничество, борьбу за более выгодные экономические условия и соответственно за лучшие результаты обращения товаров на рынке» [23, с.121]. Заметим, что экономическое соперничество — это, в сущности, борьба за более высокую прибыль.

Вот далеко не полный перечень причин, по которым каждое индустриально развитое государство во-просам правового регулирования конкуренции уделяет весьма существенное внимание. Однако надо отметить, что современная конкурентная борьба не должна напоминать естественный отбор, поскольку победу в этом экономическом соперничестве непременно одержит наиболее сильный хозяйствующий субъект, который стремится монополизировать рынок любой ценой. Конкуренция должна осуществляется между однорядковыми хозяйствующими субъектами, которые изначально имеют примерно одинаковые экономические и организационные возможности. Государство, имея в своем распоряжении необходимые ресурсы, обязано управлять процессами, обуславливающими здоровую конкуренцию. Кроме того, государство в лице компетентных органов обязано оказывать протекцию значимым — с экономической и социальной точек зрения — хозяйствующим субъектам. В развитие данного тезиса также подчеркнем, что в настоящее время объективно необходимо сокращать неэффективно работающий государственный сектор экономики, а также держать под особым контролем субъектов крупного бизнеса, которые, несмотря на свои возможности, так и не стали флагманами российской экономики. Как убедительно доказывают исследования, основным субъектом экономики должны быть субъекты малого или среднего предпринимательства, которые ввиду своей массовости выступают основным работодателем в индустриально развитых странах. У нашей страны нет другого выхода, как идти по пути создания благоприятных условий для работы

такого рода хозяйствующих субъектов. Полагаем, что на решение именно этой задачи должны быть сориентированы как административно-правовые, так и правовые средства самой различной отраслевой принадлежности.

Свобода экономической деятельности позволяет хозяйствующим субъектам добиваться максимальных результатов. Однако нужно иметь в виду, что, несмотря на то что экономическая деятельность в целом носит социально полезный характер, она может быть ограничена в интересах обороны и безопасности государства, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законом. Соответствующие ограничения, а в некоторых случаях и запреты должны отвечать логике социально-экономического развития государства, защищать национальную экономику, а также установленный в ней правопорядок. В условиях непростой социально-экономической и политической ситуации, сложившейся в современный период, вполне оправданно выглядят запреты, связанные с ввозом в нашу страну и реализацией на потребительском рынке продуктов питания из некоторых европейских и иных государств. Запрещающие административно-правовые средства сдерживают негативную активность хозяйствующих субъектов, ориентируют их в русло законопослушного поведения, кроме того, такие предписания защищают национальную экономику. Как отмечал С.С. Алексеев, «правовые запреты – необходимый элемент правопорядка, с их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, закрепляется минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, организаций и государственных органов» [24].

Следует отметить, что в регулировании экономических отношений необходимо оптимально сочетать баланс запретительных и разрешительных предписаний, а также подходить к их установлению в зависимости от экономической и социальной конъюнктуры. Только в этом случае можно подойти максимально обоснованно к установлению запретительных административно-правовых средств в сфере экономики. Регулятивно-запрещающих административно-правовых средств в механизме правового регулирования экономической деятельности достаточно много. Эти средства, как правило, прямо указывают на недопустимое поведение или действие со стороны хозяйствующего субъекта. Помимо этого, в них закрепляются и этические составляющие, которые также необходимы в деле административно-правового регулирования соответствующих правовых отношений. Так, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции» запрещает недобросовестную конкуренцию, а также не допускает злоупотребления со стороны

хозяйствующих субъектов своим доминирующим положением и др.

В логической взаимосвязи с названными средствами находятся *защитные административно-правовые средства*. Их назначение состоит в защите хозяйствующих субъектов, а также создании для них максимально благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности. В этом направлении за последние годы сделано достаточно много, например определены материальные и процессуальные основания для проведения контрольно-надзорной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов, введена должность уполномоченного по защите прав предпринимателей, оптимизирована система предоставления государственных услуг хозяйствующим субъектам, кроме того, приняты весьма серьезные меры по диверсификации российской экономики. Однако принятых правовых и организационных мер пока явно недостаточно. В связи с этим работу по развитию административного законодательства, регламентирующего экономические отношения, необходимо продолжать и далее. Одним из направлений стратегического регулирования российской экономики может являться переход к государственному планированию социально-экономического развития, противодействию экономической коррупции, защита экономических прав граждан, а также принятие мер по минимизации зависимости российской экономики от цен на основные энергоносители.

Так, согласно официальным данным, в первом полугодии 2015 г. государственный бюджет недополучил 727 млрд руб. нефтегазовых доходов, из-за падения цены на нефть экспортные пошлины сократились на 60,8 %, при этом доходы от несырьевого сектора экономики остались практически неизменными.

В завершение рассмотрения административно-правовых средств, регулирующим образом воздействующих на экономику, можно сделать вывод, что эти средства являются основным регулятором соответствующих отношений, поскольку нормы административного права определяют формы и методы государственного воздействия на экономику. Эти нормы также определяют перспективные направления государственного регулирования российской экономики. Кроме того, нормы административного права закрепляют правовой статус субъектов, осуществляющих управление в сфере экономики, помимо всего прочего, соответствующие нормы определяют те виды предпринимательской деятельности, которые подлежат лицензированию, и др.

Подчеркнем, что реализация обозначенных административно-правовых средств позволяет сочетать частные и публичные экономические интересы, а также преодолевать различного рода разногласия и противоречия, которые возникают в процессе осуществления экономической деятельности. Реа-

лизация рассматриваемых и иных административно-правовых средств должна способствовать более последовательному и обоснованному проведению политики импортозамещения целого ряда продовольственных и непродовольственных товаров, а также улучшения процесса модернизации российской экономики в целом.

Список литературы

1. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. 1995. № 1.
2. *Ведяхин В.М.* Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. 1992. № 1.
3. *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве. М., 2006.
4. *Куракин А.В.* Административная деятельность полиции по противодействию правонарушениям в сфере экономики. Домодедово, 2014.
5. *Басарев Е.Ф.* Противодействие органов внутренних дел (милиции) административным правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности. М., 2003.
6. *Эскиндаров М.А.* Систематизация мер государственного принуждения как фактор устойчивого развития финансово-экономической деятельности // Финансовое право и управление. 2015. № 2.
7. *Кононов П.И.* Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8.
8. *Пастушенко Е.Н.* Функции административного принуждения по советскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986.
9. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. 1995. № 1.
10. *Ведяхин В.М.* Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. 1992. № 1.
11. *Морозова И.С.* Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. 1999. № 1.
12. *Снектор Е.И.* Роль права в регулировании экономики в условиях рыночных отношений // Журнал российского права. 1999. № 12.
13. *Абова Т.Е.* Совершенствование правового регулирования экономики // Гражданское право и экономика. М., 1985.
14. *Снектор Е.И.* Роль права в регулировании экономики в условиях рыночных отношений // Журнал российского права. 1999. № 12.
15. *Басарев Е.Ф.* Противодействие органов внутренних дел (милиции) административным правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности. М., 2003.
16. *Малько А.В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
17. *Ларичев В.Д., Казакова А.Я.* Средства обеспечения правопорядка в сфере экономики. М., 2015.
18. *Яковлев А.А.* Как уменьшить силовое давление на бизнес в России? // Вопросы экономики. 2012. № 11.
19. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.
20. *Аганов А.Б.* Административные правонарушения в сфере бизнеса. М., 2006.
21. *Снектор Е.И.* Роль права в регулировании экономики в условиях рыночных отношений // Журнал российского права. 1999. № 12.
22. *Сырых В.М.* Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1997.
23. *Пугинский Б.И.* Коммерческое право России. М., 2013.
24. *Алексеев С.С.* Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973.



On some peculiarities of administrative process in France: service of government commissars, open hearing of the case

О некоторых особенностях административного судебного процесса во Французской Республике: служба правительственных комиссаров, открытое слушание дела

Marat Vildanovich Saudakhanov,

Candidate of Law sciences,
Associate professor of the chair
of civil law disciplines
in the Russian law academy
of the Ministry of Justice of the Russian Federation

Марат Вильданович Саудаханов,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин КИ Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России)

Viktoria Evgenyevna Khazova,

Candidate of Law sciences,
Senior lecturer of the chair
of Civil and Labor Law, Civil procedure
in the V.Ya. Kikot' Moscow university
of the Ministry of internal affairs
E-mail: northen.wind@bk.ru

Виктория Евгеньевна Хазова,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
гражданского и трудового права, гражданского
процесса Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя
E-mail: northen.wind@bk.ru

Annotation. In this article we explore some peculiarities of administrative process in France: service of government commissars, open hearing of the case. The authors make detailed analysis.

Keywords: administrative process, France, State council

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые особенности административного судебного процесса во Французской Республике: служба правительственных комиссаров, открытое слушание дела. Авторы проводят детальный анализ.

Ключевые слова: административный судебный процесс, Французская Республика, Государственный совет

Служба правительственных комиссаров была образована в 1831 г., но со временем они перестали быть представителями правительства. Комиссар полностью независим и высказывает свое мнение не в интересах сторон, а в интересах правосудия. Комиссары назначаются декретом премьер-министра во все административные суды. На них ложится большая нагрузка, особенно если на комиссара возложена обязанность написания заключения по каждому делу. В период с 1980 по 1986 г. была предпринята попытка снизить нагрузку на них, разрешив судам освободить комиссаров от написания заключений по некоторым делам. Но Закон¹ от 6 января 1986 г. восстановил данную обязанность как часть французской концепции административной юстиции.

Первая функция комиссара заключается в чтении дела после того, как оно будет ему вручено по завершении инструктивного совещания. Затем он может провести необходимые расследования, которые со-

чет необходимыми, особенно в отношении тех проблем, которые, по его мнению, докладчик упустил из виду. Если комиссар не согласится с проектом судебного решения, то он может сообщить об этом докладчику и в Государственном совете президенту подсекции. Последний может заново собрать подсекцию для повторного обсуждения проекта в том случае, если требуются значительные изменения, а не просто правка проекта. В этом случае комиссар подготавливает свой собственный доклад или «выводы».

Цель таких выводов состоит в следующем:

- для того чтобы сделать дело как можно более ясным для тех членов суда, которые не присутствовали на совещании (в Государственном совете), так как они не являются членами подсекции, от которой идет дело;
- для того чтобы соотнести предложенное решение с примерами из прецедентного права и предвидеть возможные изменения в нем.

Конечно, возможность достижения этих обширных целей зависит от природы конкретного дела. Комиссар вправе объединить ряд дел по схожим вопросам для слушания на судебном заседании. Это позволяет ему формировать развитие прецедентного права по конкретному вопросу. Но в силу того что комиссар сталкивается с 20 или 30 делами в месяц, у него может не хватить на это времени².

Когда выводы правительственного комиссара готовы, дело выносится на повестку судебного заседания, которое состоит из двух этапов: открытого слушания дела и коллегиального принятия решения по делу. В судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции суд, как правило, состоит из трех членов: докладчика, президента (который также является ревизором) и судьи. По более важным делам возможно формирование суда составом до семи членов.

Вопрос о том, какой группой судей будет рассматриваться дело, решается следующими людьми: вице-президентом Государственного совета, президентом секции по судебному разрешению споров или правительственным комиссаром, ответственным за это дело. В других судах решение принимает президент суда, президент секции или палаты, на которую возложена данная обязанность³, или правительственный комиссар.

Открытое слушание дела является первой частью судебного заседания. Слушания в Государственном совете и в апелляционных судах административной юстиции более официальные, нежели в судах системы административной юстиции. Устные слушания скорее дают возможность для прояснения некоторых моментов, а не для озвучивания всех аргументов от каждой стороны.

Именно в судах системы административной юстиции устные слушания наиболее важны. Стороны редко лично представлены. Так как они зачастую не имеют юридического представителя, могут возникнуть вопросы, которые судья захочет прояснить. Атмосфера достаточно свободная. Истец или его адвокат может выступить с короткой речью на 5 или 10 минут по наиболее важным моментам дела, после чего судьи вправе задать вопросы. Представители административных органов кратко отвечают на них, и суд переходит к рассмотрению следующего дела.

Стоит отметить, что стороны судебного процесса при слушании дела в Государственном совете не вправе лично делать какие-либо заявления. Тем не менее в судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции устные выступления адвокатов не являются редкостью.

Судебное заседание в Государственном совете традиционно проводится по понедельникам и средам после полудня в рамках одной подсекции или объединения двух подсекций. По пятницам оно про-

водится при полной секции по судебному разрешению споров. Разница между ними заключается в количестве рассматриваемых дел. Однако процедура судебного заседания у них одна и та же. Так, отдельная подсекция или объединение двух секций могут рассмотреть до 20 дел в дневное время, а полная секция обычно не рассматривает больше 5—6 дел за одно заседание. Ассамблея секции по судебному разрешению споров также обычно не рассматривает много дел за одно заседание (Ассамблея, как правило, собирается раз в два месяца).

Когда две подсекции вместе проводят судебное заседание, председателем является один из трех вице-президентов секции по судебному разрешению споров, а иногда и сам президент секции. Также на заседании присутствуют три советника от каждой из двух участвующих подсекций, один представитель административной секции Государственного совета и докладчик. Правительственный комиссар также присутствует, но только на этапе коллегиального обсуждения, на котором он выполняет консультативную роль, не являясь при этом членом суда. Его функция состоит в объяснении и прояснении тех вопросов, по которым у членов суда возникает соответствующая необходимость⁴.

Существует внутреннее правило об объединении подсекций, согласно которому секции при проведении судебных заседаний объединены в следующие пары: 1 и 4, 2 и 6, 3 и 5, 7 и 10. Таким же образом объединены подсекции 8 и 9, занимающиеся только фискальными вопросами. Подсекция 10 была добавлена в 1980 г. для того, чтобы совместно действовать с любой другой подсекцией, но в настоящее время образует пару с подсекцией 7. Она также может самостоятельно проводить судебные заседания по простым делам. Стоит отметить, что самостоятельное проведение судебных заседаний важно для каждодневной работы Совета, по крайней мере, в отношении простых дел.

Президент секции является председателем, помимо которого также присутствуют три вице-президента, президенты 10 подсекций совместно с двумя советниками из административных секций совета и докладчик. Стоит отметить, что правительственный комиссар может в схожем качестве присутствовать на этапе коллегиального обсуждения.

Со времени реформы 1963 г. в состав Ассамблеи секции по судебному разрешению споров входят: вице-президент Государственного совета, который и является председателем, шесть президентов секций, два из трех вице-президентов секции по судебному разрешению споров, президент задействованной подсекции и докладчик по делу. Правительственный комиссар должен присутствовать на открытом слушании по делу для озвучивания своих выводов, а также может присутствовать и на коллегиальном обсуждении в качестве консультанта.

Вне зависимости от состава суда публика может присутствовать на открытом слушании по делу. Те представители публики, которые присутствуют в Королевском дворце (место расположения Государственного совета), большей частью являются студентами НАШ (Национальная административная школа) или одного из парижских правовых факультетов. Полиция, обычно присутствующая в зданиях административных органов в значительном количестве, в данном здании отсутствует, и суд располагает только судебным исполнителем в униформе или судебным приставом. Атмосфера при проведении открытых слушаний по делу, естественно, намного более формальная, чем при инструктивных совещаниях, но не идет в сравнение, например, с британскими административными судами, в которых не присутствуют свидетели.

Адвокаты, юридические представители истца, также вправе присутствовать (зачастую так и поступают). Адвокаты одеты в мантии, при этом члены суда их не носят, так как не имеют на нее права, являясь государственными служащими, а не представителями судебной власти.

При заседании Государственного совета стороны по делу не присутствуют (за исключением наблюдения за заседанием в качестве зрителей). Стороны по делу часто присутствуют при заседаниях судов системы административной юстиции и иногда в апелляционных судах административной юстиции.

Представителем административного органа во время процедуры подготовки является либо сотрудник правового отдела правительственного департамента, либо адвокат, выполняющий свои функции при Государственном совете или Кассационном суде, назначенный на это дело. Представители административных органов могут посещать открытые заседания по делу и часто посещают их в судах системы административной юстиции. Иногда также присутствует представитель прессы. Но журналисты, как правило, берут материалы для публикации из официальных копий выводов правительственного комиссара и из самого судебного решения. В Государственном совете существует пресс-служба, обеспечивающая взаимодействие со средствами массовой информации.

Судебный клерк объявляет о начале рассмотрения дела (оглашает номер и название), затем докладчик очень быстро зачитывает обобщение докладных записок, представленных адвокатами обеих сторон. Президент спрашивает адвокатов о том: хотят ли они что-либо добавить по существу. Обычно докладчик задает данный вопрос следующим образом: «Maitre?» Адвокаты, к которым так обратились, встают и могут просто сказать, что они полагаются на содержание данных записей. Конечно, они вправе сделать заявление о внесении изменений, но, как правило, подобное является исключением.

Адвокат обращается с таким заявлением только в случае, когда точно знает, что правительственный комиссар предлагает выводы, неблагоприятные для его клиента, но даже в подобном случае это достаточно редкое явление. К такому приему прибегают и в делах, имеющих большую огласку, как, например, в решении о правомерности франшизы, предоставленной коммерческому телеканалу (CE, апрель 1986 г., *Compagnie Luxembourgeoise Television*).

В силу того что клиент редко присутствует на заседании Государственного совета, у адвоката нет необходимости производить на своего нанимателя хорошее впечатление, обращаясь к суду. Когда адвокат решает выступить с подобным заявлением, он ожидает, что председатель заранее насторожится (в связи с тем что это может сократить количество дел, которое будет рассмотрено на данном заседании). Адвокат вправе лишь комментировать и дополнять уже сделанные им замечания по делу.

Более важным для адвоката на открытом слушании по делу является проверка (путем заслушивания выводов) того, что ни одно обстоятельство дела и ни один аргумент не были пропущены или неправильно истолкованы судом. Любая несомненная ошибка или неправильная интерпретация должна быть исправлена путем составления объяснения, представляемого суду на стадии вынесения решения.

Председатель затем вызывает правительственного комиссара для озвучивания своих выводов. Суд не обсуждает дело на данном этапе. После заслушивания выводов председатель отправляет дело на стадию вынесения судебного постановления, и объявляется следующее дело. Процедура снова повторяется. Когда список дел, которые должны быть рассмотрены на судебном заседании, заканчивается, соответственно заканчивается стадия открытого слушания, и присутствующую публику просят покинуть зал.

На слушаниях в судах системы административной юстиции адвокаты гораздо чаще выступают с устными заявлениями из-за частого присутствия клиентов на заседании, а также из-за того, что последние не всегда являются большими специалистами в сфере административного судопроизводства, а более привычны к судопроизводству гражданскому.

Вторым этапом судебного заседания является стадия коллегиального вынесения решения по делу, которая незамедлительно следует за выводами, выработанными при открытом слушании дела⁵. На этом этапе судьи обсуждают дело, выводы по которому уже были озвучены правительственным комиссаром. Правительственный комиссар, хотя и присутствует на этапе принятия решения по делу, не имеет права принимать участие в обсуждении и в вынесении решения, так как он уже обозначил свою позицию. Однако ему может быть задан вопрос в целях прояснения какого-либо момента. Таким образом, суд приходит к решению (обычно, но необязательно),

рекомендованному правительственным комиссаром, которое затем принимает форму кратко изложенного судебного решения или постановления⁶ и затем в течение нескольких дней будет преобразовано докладчиком (после консультаций и одобрения президента суда) в проект судебного решения.

Необходимо отметить, что член секретариата делает записи в ходе обсуждения дела. Подобные записи обеспечивают членов Государственного совета более полной информацией для обоснования принятого решения⁷.

Отличительной чертой стадии коллегиального вынесения решения по делу в Секции или на Ассамблее является то, что любые члены Государственного совета могут присутствовать в качестве наблюдателей. На практике многие из них, особенно молодые референты, пользуются данной возможностью, чтобы услышать аргументы, приводимые их старшими коллегами.

Само решение в соответствии с обычными французскими правилами, регулирующими участие публики в судебном процессе, должно быть публично оглашено. Однако за прошедшие годы это стало не более чем формальностью. В начале открытого судебного заседания, которое следует (обычно в течение двух недель) после коллегиального принятия решения по делу, президент оглашает «решение по существу дела». Таким образом, президент ознакомляет публику с решением и с выводами правительственного комиссара, которые к этому времени становятся доступными для сторон, а также для тех представителей публики и прессы, которые их запросят.

Судебное решение представляет собой достаточно простой и малосодержательный документ. Оно удовлетворяет основной принцип административного права, согласно которому любое решение должно быть обоснованно и учитывать все доводы. Однако оно не детализирует правовых принципов, на которых основывается, не затрагивает решений по схожим делам, что характерно для английского правосудия. Чтобы их (принципы) найти, французские юристы, специализирующиеся на административном праве, обращаются к выводам правительственного комиссара. В связи с этим некоторые из данных выводов (особенно те, которые подготовлены выдающимися правительственными комиссарами в период формирования судебной системы) стали классическим хранилищем права, так же как и решения некоторых выдающихся судей из палаты лордов или Апелляционного суда в Англии.

Также стоит отметить, что во время вынесения решения по делу крайне редко можно услышать поллярные мнения по делу, поскольку это противоречило бы самому духу французских судов как коллегиальных органов. Также единодушию в принятии решений способствует правило «секретности при коллегиальном принятии решения по делу», под-

разумевающее нераспространение сведений о ходе обсуждения и голосования по делу.

Также необходимо подчеркнуть, что каждое судебное решение начинается словами «именем французского народа», что связано с тем, что Государственный совет наделен делегированными судебными полномочиями и оглашает решение от имени всего народа.

Что касается исполнения решений французских административных судов, то, будучи важной частью исполнительной власти, а не одним из судебных органов, Государственный совет не имеет специально уполномоченных служащих, которые бы исполняли его решения. В некотором роде Совет находится в таком же положении, что и Queen bench Division (Королевская скамья) в Верховном Суде Англии⁸, которая не может принимать решения против Короны.

Во Франции данная процессуальная сложность имела место во всех делах против административных органов. Но в 1963 г. Комиссия по отчетности (в настоящее время Секция по отчетности в Бюро) была введена в состав Государственного совета для улучшения выполнения судебных решений, затрагивающих административные органы. С 1980 г. парламент принял ряд новых и важных мер, направленных на улучшение исполнения требований суда. Тем не менее отличительной чертой административного права является то, что решения судов административной юстиции довольно часто выполняются без применения дополнительных мер принуждения.

В исключительных случаях, хотя члены Государственного совета и являются представителями исполнительной власти, а возможно, именно из-за этого, административные органы не всегда считают нужным выполнять судебные постановления Совета. В таком случае заинтересованное лицо (истец, в чью пользу было решено дело) может прибегнуть к средству правовой защиты и вновь обратиться к суду (CE, 26 декабря 1925, Rodiere).

Реформы 1963 г. и последующая законодательная деятельность в 1980—1995 гг. привели к существенному улучшению исполнения судебных решений. Во-первых, государственные департаменты, которые затрагивает решение суда, вправе обратиться в Государственный совет за разъяснениями по решению и уточнению дальнейших действий департамента, необходимых для исполнения решения⁹.

В таком случае суд назначает докладчика, призванного обсудить данную проблему с представителями департамента. Помимо всего прочего, вице-президент Государственного совета либо президент секции по судебному разрешению споров может проявить инициативу и попросить секцию отчетности разъяснить решение соответствующему государственному департаменту. Также истец может самостоятельно в течение трех месяцев с момента принятия решения судом административной

юстиции обратиться с подобным вопросом в Государственный совет.

Практика показывает, что административные органы редко намеренно игнорируют решение суда. Обычно неисполнение связано с тем, что административный орган не знает, как его правильно исполнить. В таких случаях «посредническая» деятельность секции по отчетности, как правило, осуществляемая по телефону¹⁰, может привести к положительному результату¹¹.

Секция по отчетности наделена достаточно широким спектром функций по согласованию. Докладчик, которому секция оказывает свои услуги, может устранить некоторые сложности во взаимодействии с административным органом, но, в случае если последний не хочет исполнять решение, докладчик бессилён. Надо сказать, что секция по отчетности не обладает реальной властью принуждения к исполнению решения и может лишь вести записи и докладывать об отказе в сотрудничестве.

Законом¹² от 16 июля 1980 г. были установлены два важных способа принуждения административных органов к исполнению решения суда.

1. В случае если административный орган признан обязанным по решению административного либо гражданского суда выплатить определенную сумму денег, а возможность апелляции была исчерпана, выплата данной суммы должна быть осуществлена в течение четырех месяцев.

В случае невыплаты данной суммы в указанный срок кредитор может потребовать выплаты долга в принудительном порядке.

2. Закон позаимствовал возможность применения неустойки из гражданского судопроизводства и дал возможность Государственному совету ее использовать (а с 1995 г. такая возможность была предоставлена и апелляционным судам административной юстиции, и судам системы административной юстиции) для обеспечения исполнения судебных решений. Суть неустойки заключается в том, что за каждый день просрочки по выплате долга должнику назначается пеня. Гражданские суды нашли подобную меру эффективной для обеспечения исполнения своих решений. Первоначально неустойку применяли только в случае невыплаты денежных средств, но позже стали применять и для обеспечения отмены незаконного решения административных органов.

Применение неустойки может быть запрошено у Государственного совета либо выигравшим истцом, либо секцией по отчетности, действующей от имени истца. При этом неустойка может быть применена только спустя шесть месяцев после принятия судебного решения.

На практике деятельность Государственного совета отличается большой осторожностью в применении неустоек. Первым делом, по которому она была применена, было дело Menneret (СЕ 17 мая 1985).

Функция неустойки заключается в ускорении исполнения решения суда. Также неустойка имеет ограниченное применение в делах, связанных с жалобами на действия административных органов. В подобных делах она применяется как крайнее средство для обеспечения исполнения решения суда.

Также стоит отметить, что в случаях, когда административный орган не выплатил сумму, которую он обязан выплатить по решению суда и по которым применяется неустойка, указанный Закон 1980 г. предусматривает персональную ответственность в виде штрафа для государственных служащих, ответственных за неисполнение судебного решения по выплате денежных средств. Юрисдикция по назначению штрафов (которые относятся к гражданско-правовой ответственности во Франции) дана суду по бюджетной дисциплине (органу, созданному в 1948 г. и получившему дополнительные полномочия в 1993 г.). Данный орган вправе налагать штрафы на членов советов в местных органах самоуправления и на чиновников, которые не выполнили судебное решение¹³.

¹Loi n°86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

²https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=CC9069C4BE6844781D6D775C63C5446C.tpdjo16v_2?cidTexte=JORFTEXT00000693697&dateTexte=19971231

³Massot and Marimbert J. Le Conseil d'Etat. P., 1988. P. 161.

⁴Из шести апелляционных судов административной юстиции парижский и лионский суды состоят из трех палат, в Бордо, Нанте и Нанси — по две палаты; из 27 судов административной юстиции в континентальной Франции более чем половина состоит из двух и более секций: парижский административный суд состоит из семи секций, каждая из которых разделена на две палаты.

⁵Chapus R. Droit du contentieux administratif no 851.

⁶Сравнение с практикой в Европейском суде правосудия: в Люксембурге выводы Генерального адвоката не следуют незамедлительно после устного разбирательства в суде, а официально вручаются на вновь созываемом слушании через неделю. Генеральный адвокат также исключен из второго этапа судебного разбирательства; однако письменная копия его выводов находится в распоряжении суда, что нехарактерно для французских судов административной юстиции и даже для Государственного совета.

⁷Государственный совет выносит постановление, апелляционные суды административной юстиции — судебное постановление, а суды системы административной юстиции — решение административного суда.

⁸Bell. The Procedure of the Conseil d'etat. P. 229.

⁹Данная сложность была преодолена палатой лордов, сделавшей возможным вынесение постановлений против Короны в случаях, когда этого требует защита прав, указанных в Общем законе. См.: R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (NO 2) 1991.

¹⁰С 1969 г. решения судов системы административной юстиции также могут подвергаться такой процедуре.

¹¹Etudes et Documents no. 1987, 194. P. 38.

¹²Ibid, 193—209; Also Etudes et Documents du Conseil d'Etat no. 48, 223—40.

¹³Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Topical issues of international experience in ensuring the protection of public order and public safety during public events the bodies of internal affairs (police)

Актуальные вопросы использования международного опыта в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий органами внутренних дел (полицией)

Irina Viktorovna Potapenkova,
senior lecturer in administrative
of ATS Moscow University of the Russian Interior
Ministry named after V.Y. Kikot,
Candidate of Legal Sciences
E-mail: irina_abuzova@mail.ru

Ирина Викторовна Потапенкова,
старший преподаватель кафедры административ-
ной деятельности ОВД Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: irina_abuzova@mail.ru

Annotation. The article deals with the experience of foreign countries for the protection of public order and public security police during public events. The examples of the legal framework of the events in France, Switzerland, Austria, Germany. The author comes to the conclusion that the possibility of using the experience of foreign countries in the activities of the police in ensuring public order and public safety during public events, taking into account national peculiarities of development of our state.

Keywords: public events, the police powers to protect public order and public safety during public events, persons responsible for carrying out and participating in unsanctioned public events, international experience

Аннотация. В статье рассматривается опыт зарубежных стран по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полицией при проведении публичных мероприятий. Приводятся примеры нормативно-правовой основы проведения массовых мероприятий на территории Франции, Швейцарии, Австрии, Германии. Автор приходит к выводу о возможности применения опыта зарубежных стран в деятельности полиции при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий с учетом национальных особенностей развития нашего государства.

Ключевые слова: публичные мероприятия, полномочия полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, ответственность лиц за проведение и участие в несанкционированных публичных мероприятиях, международный опыт.

Международное сотрудничество органов внутренних дел (полиции) в борьбе с преступностью имеет важное прикладное значение. Однако при решении вопроса о внедрении опыта зарубежных стран в деятельность полиции необходимо учитывать национальные особенности развития нашего государства.

Проанализировав законодательство ряда зарубежных стран в сфере охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, возможно выделить отдельные сравнительные аспекты с отечественным законодательством, регламентирующим указанную сферу общественных отношений.

В настоящее время в Российской Федерации сформирован достаточно четкий административно-правовой механизм по регулированию вопросов охраны общественного порядка и обеспечения об-

щественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54 – ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ на полицию возлагается обязанность по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, а также оказанию в соответствии с законодательством Российской Федерации содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан

и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

По реализации указанных обязанностей органам внутренних дел предоставляется право:

- требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;
- требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);
- по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

По данным ГУОООП МВД России, в 2015 г. в субъектах Российской Федерации проведено 31 887 публичных мероприятий, из которых 249 – не согласованных с органами исполнительной власти.

За указанный период было выявлено 1053 административных правонарушения, из них по ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» – 698, по ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» – 24, по ст. 20.18 КоАП РФ «Блокирование транспортных коммуникаций» – 0. В январе–декабре 2015 г. на территории Российской Федерации состоялось 295 мероприятий с выдвижением политических требований и 6 – с блокированием дорог (Ставропольский край – 2, республики Дагестан, Саха (Якутия), Пермский край и г. Севастополь – по 1).

За последние два года произошли существенные изменения законодательства, регулирующего вопросы ответственности за несоблюдение правил проведения публичных мероприятий.

В 2014 г. введена уголовная ответственность за неоднократное нарушение порядка организации и проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. За совершение указанного преступления предусматривается наказание до 5 лет лишения свободы. При этом нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, более двух раз в течение 180 дней.

Одновременно поправками в КоАП РФ предусматривается, в частности, следующее:

- максимальный срок административного ареста за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий увеличивается с 15 до 30 суток;
- в санкциях ч. 2—4 и 6 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривается наказание в виде ареста;
- вводится ответственность за участие в несанкционированных публичных мероприятиях, повлекших создание помех движению пешеходов и т.д., с наказанием в виде штрафа, обязательных работ или ареста на срок до 15 суток;
- вводится ответственность за повторное совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1—6.1 ст. 20.2 КоАП РФ, с наказанием в виде штрафа, обязательных работ или ареста на срок до 30 суток;
- вводится ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан на территориях, прилегающих к опасным производственным объектам, на путепроводах и т.д., с наказанием в виде штрафа, обязательных работ или ареста на срок до 20 суток.

Изменениями в Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» участникам публичных мероприятий запрещается, в частности, иметь при себе боеприпасы, колющие и режущие предметы, ядовитые, отравляющие и едко пахнущие вещества, горючие материалы и вещества, самодельные задымляющие предметы и т.д.

Анализируя законодательство зарубежных стран в целях выявления возможности использования международного опыта в обеспечении охраны общественного порядка и обеспечении безопасности граждан при проведении массовых мероприятий следует обратить внимание на следующие аспекты.

Так, в Швейцарии, в кантоне Женева, Законом о манифестациях в общественных местах предусмотрено:

- для организации манифестации в общественных местах необходимо получение разрешения в департаменте безопасности полиции (в Российской Федерации проведение публичных мероприятий для органов внутренних дел носит уведомительный характер);
- если условия и расходы проведения манифестации не могут гарантировать соблюдение общественного порядка, департамент безопасности полиции может отказать в выдаче разрешения на ее проведения;
- при необходимости полиция имеет право проводить проверку документов (основания для этого не определены);
- лицо, получившее разрешение на проведении манифестации, находится в распоряже-

нии полиции в течение всей манифестации и следует ее указаниям (с точки зрения законодательства Российской Федерации полиция оказывает содействие организаторам публичных мероприятий, таким образом, находится в их распоряжении по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности граждан);

- если есть необходимость сокращения риска нарушения общественного порядка, департамент может потребовать от организаторов обеспечить собственную службу обеспечения порядка, которая сотрудничает с полицией и следует ее указаниям;
- если лицо, получившее разрешение на проведение манифестации, не соблюдает условий, если даже не по его вине нанесен ущерб иным лицам или имуществу, департамент может отказать ему в проведении новых манифестаций на период от 1 до 5 лет (в нашей стране такой вид наказания не предусмотрен).

Законодательством Австрийской Республики предусмотрены следующие меры, направленные на обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий³:

- лицо, принявшее участие в проведении несанкционированного массового мероприятия, может быть подвергнуто денежному штрафу в размере до 720 евро либо аресту на срок до 6 недель;
- лицо, принявшее участие в проведении несанкционированного массового мероприятия и имевшее при себе оружие или предметы, которые могли быть использованы в качестве оружия, может быть подвергнуто денежному штрафу в размере своего годового заработка либо лишению свободы на срок до 1 года;
- профильные законодательные акты, устанавливающие основания и пределы ответственности за ряд незаконных деяний против общественной безопасности и общественного порядка, не дифференцируются в традиции отечественной юриспруденции на уголовную или административную. При этом необходимо учитывать, что противоправные деяния, за совершение которых законодательством Австрии предусмотрено максимальное наказание до трех лет лишения свободы или менее строгий вид наказания, являются уголовно-правовыми деликтами либо административными правонарушениями. Противоправные деяния, за совершение которых предусмотрено наказание свыше трех лет лишения свободы, являются преступлениями;

- в случае нарушения согласованных условий проведения массовых мероприятий органы полиции вправе потребовать его прекращения, а при оказании сопротивления, нарушениях общественного порядка сотрудники полиции вправе использовать физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие с учетом ограничений, предусмотренных действующим законодательством.

Во Франции основным законодательным актом, устанавливающим порядок проведения демонстраций, является Кодекс внутренней безопасности Франции, который устанавливает правила организации митинга.

Согласно нормам УК Франции участие в несанкционированном митинге иностранного гражданина предусматривает пожизненный запрет въезда на территорию Франции либо лишение права въезда на Французскую Республику на 10 лет.

В случае если участник несанкционированного митинга или демонстрации вооружен, он наказывается лишением свободы сроком до трех лет и штрафом до 45 000 евро; если после предупреждения о том, что данный митинг является несанкционированным, указанный гражданин наказывается лишением свободы сроком до пяти лет и штрафом 75.000 евро.

Наказание 6 месяцев лишения свободы и штраф до 7500 евро предусмотрено:

- за организацию митинга без оформления разрешения на его проведение надлежащим образом;
- организацию митинга, в проведении которого было отказано;
- предоставление неполной, неверной информации о предстоящем мероприятии с целью скрыть истинные мотивы и цели его проведения.

В Германии законодательством детально регламентированы все аспекты проведения массовых мероприятий – от руководства мероприятием до его финансирования:

- юридическая ответственность и санкции могут применяться только против организаторов или лиц, ответственных за проведение мероприятия. В отношении рядовых участников меры административного воздействия не применяются;
- организатор несет ответственность за поддержание порядка, соблюдение регламента, предотвращение инцидентов и т.п. самостоятельно, без участия полиции. Полиции же предписывается поддерживать организатора в ходе мероприятия;
- в случае проведения мероприятия без уведомления организатору грозит лишение свободы на срок до 1 года;

- полиции позволяется вести фото- и видеосъемку участников мероприятия, если имеются достаточные основания, что во время их проведения могут быть допущены серьезные нарушения правопорядка;
- полиции предоставлены широкие полномочия при разгоне демонстрации вплоть до применения огнестрельного оружия.

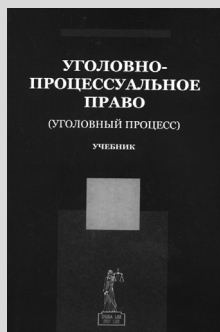
Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что в настоящее время с учетом анализа норм права российское законодательство в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности при проведении массовых мероприятий развивается с учетом международного опыта, об этом свидетельствуют изменения законодатель-

ства, направленного на ужесточение ответственности за совершение противоправных действий при проведении массовых мероприятий. Вместе с тем необходимо отметить, что в Российской Федерации по сравнению с опытом других зарубежных стран действуют достаточно либеральные нормы права, регламентирующие порядок действий органов внутренних дел по пресечению незаконных деяний участников массовых мероприятий, выражающихся в массовых беспорядках.

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

² Далее – КоАП РФ.

³ По материалам ГУОООП МВД России.



Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс): Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Е.Н. Клещиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 727 с.

Учебник соответствует требованиям рабочих учебных программ по специальности и бакалавриату по всем специальностям, используемых преподавателями и курсантами (слушателями) при преподавании и изучении дисциплины «Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс)» в Московском университете МВД РФ.

Авторы учебника поставили перед собой задачу раскрыть общие положения уголовного процесса, содержание всех его стадий (этапов). Отдельные главы учебника посвящены производству у мирового судьи и в суде с участием присяжных заседателей, особым порядком принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, особенностям судебного производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме, а также особенностям производства по отдельным категориям уголовных дел, международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства, уголовному процессу зарубежных стран.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов, практических работников правоохранительных органов.

The Main Directions For Improving The Activity Of Internal Affairs Bodies In The Sphere Of Labour Migration In The Russian Federation

Основные направления по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в сфере трудовой миграции в субъекте Российской Федерации

Sergey Gennadyevich Zhestyannikov,
the head of the FMS of Russia in the Vologda region

Сергей Геннадьевич Жестянников,
начальник УФМС России по Вологодской области

Eugene Nikolaevich Khazov,
head of Department of constitutional and municipal law of the Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia
of a name of V. J. Kikot
doctor of legal Sciences, Professor,
E-mail: zhestsergej@yandex.ru

Евгений Николаевич Хазов,
начальник кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: zhestsergej@yandex.ru

Annotation. The article provides an overview of changes in federal legislation in the field of labor migration, analyzes the impact of the complex passing of necessary procedures for obtaining a patent on stability of the migration situation in the region including the dynamics of the number of foreign nationals committed offenses and crimes.

Keywords: migration situation, migratory legislation, labor migration, patents, foreign workers, foreign labor, complex service, the principle of "one window", immigration violations, supervisory activities

Аннотация. В статье представлен обзор изменений федерального законодательства в сфере трудовой миграции, а также проанализировано влияние комплексного прохождения процедур, необходимых для получения патента, на стабильность миграционной ситуации в регионе, в том числе на динамику числа совершаемых иностранными гражданами правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: миграционная ситуация, миграционное законодательство, трудовая миграция, патенты, иностранные работники, иностранная рабочая сила, комплексное предоставление услуг, принцип «одного окна», нарушения иммиграционного законодательства, контрольно-надзорная деятельность

Изменения миграционного законодательства последнего времени направлены в первую очередь на совершенствование нормативно-правовой базы¹, в том числе в области привлечения иностранных рабочих, адаптации и интеграции мигрантов², защиты их прав и свобод³.

Создание механизмов, позволяющих эффективно регулировать процессы трудовой миграции⁴, тем более важно, что проблемы правоприменения в данной сфере приводят к росту нелегальной занятости иностранных граждан, а также влияют на широкий круг вопросов – от собираемости налогов до характера межнациональных отношений и уровня преступности среди иностранных граждан⁵. Во многом это связано с тем, что иностранные рабочие составляют большинство в общем миграционном потоке на территорию Российской Федерации. Об этом говорится и в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁶, где основными задачами

являются: привлечение в Российскую Федерацию иностранной рабочей силы в целях обеспечения потребности экономики страны в трудовых ресурсах; создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Ежегодно в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности приезжает порядка 4—5 млн иностранных граждан, применительно к Вологодской области – 14—15 тыс. человек (рис.1).

Вместе с тем в условиях обострения угроз террористической и экстремистской деятельности⁷, нарастания неконтролируемой миграции⁸, охватившей государства Западной Европы⁹, чрезвычайно важными являются вопросы организации приема и документирования иностранных граждан¹⁰, в первую очередь трудовых мигрантов, прибывающих на территорию России главным образом из среднеазиатских республик¹¹. При этом работа в данном направлении строится на следующих основных прин-

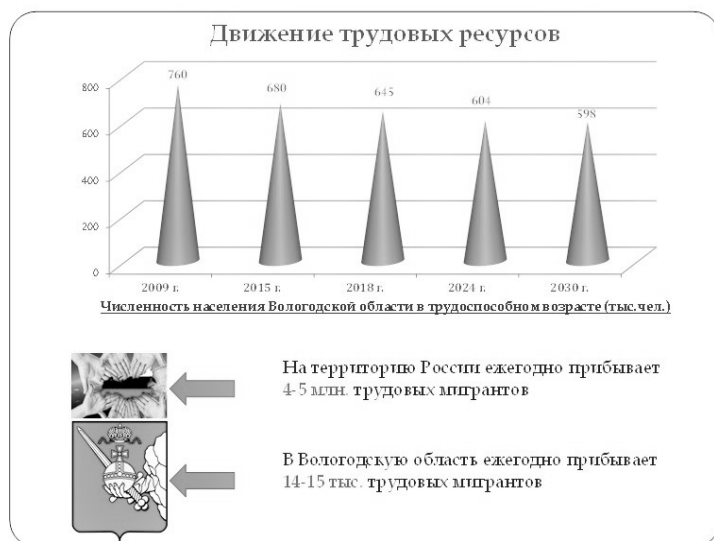


Рис. 1

ципах: безопасность¹², простота и прозрачность необходимых процедур, первоочередное право на трудоустройство российских граждан¹³.

На примере Вологодской области доля трудовых мигрантов среди общего числа иностранцев составляет порядка 55%. Принятый в конце 2014 г. и вступивший в силу с 1 января 2015 г. Федеральный закон № 357-ФЗ¹⁴ значительно усовершенствовал систему привлечения иностранных работников из государств с безвизовым порядком въезда к трудовой деятельности на территории России.

Во-первых, на смену излишне сложной и бюрократизированной системе квотирования пришла система патентов, минимизирующая роль чиновников в оформлении и выдаче иностранным гражданам разрешительных документов. При этом стоимость патента, как важнейший инструмент, позволяющий регулировать численность прибывающих трудовых мигрантов, была практически полностью передана в ведение региональных властей¹⁵.

Во-вторых, трудовых мигрантов обязали сдавать зачеты и экзамены по знанию и владению русским языком¹⁶, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации¹⁷, а также проходить медицинское освидетельствование и оформлять полис добровольного медицинского страхования либо заключать с медицинским учреждением договор об оказании платных медицинских услуг. Безусловно, подобные меры позволяют обезопасить как принимающее сообщество, так и самого мигранта, в частности: ограничивают пребывание в России иностранцев, страдающих наркоманией, опасными инфекционными заболеваниями¹⁸, а также гарантируют иностранным гражданам получение медицинской помощи в случае необходимости. Одновременно регионы определяют перечень медицинских организаций, которым в данном субъекте РФ предоставлено право на проведение обязательного медицинского

освидетельствования мигрантов¹⁹. Тем самым к минимуму сводится опасность получения иностранцами фиктивных медицинских документов.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года²⁰ совершенствование оказания первичной медико-санитарной помощи является стратегической целью обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения, в числе главных угроз национальной безопасности находится массовое распространение наркомании²¹, алкоголизма ВИЧ-инфекции, туберкулеза. Стратегия национальной безопасности выделяет две основные задачи в области здравоохранения: обеспечение доступности и повышение качества первичной медико-санитарной помощи, а также препятствование распространению

опасных инфекций (в том числе ВИЧ-инфекции) и наркомании. Федеральным законом от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²² для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание, вид на жительство либо патент на право осуществления трудовой деятельности, установлено обязательное требование предоставить в территориальный орган УФМС России документы, подтверждающие отсутствие у них заболевания наркоманией, опасных инфекционных заболеваний, перечень которых определен постановлением Правительства РФ от 02.04.2003 № 188²³. Кроме того, при обнаружении у иностранного гражданина указанных заболеваний ранее выданные РВП или ВНЖ, патент аннулируются, а в отношении такого иностранца принимается решение о нежелательности пребывания на территории России с последующей депортацией. Данная мера призвана ограничить срок пребывания в России тех мигрантов, чье состояние здоровья представляет опасность для общей эпидемиологической ситуации на территории нашей страны. Учитывая, что ежегодно в Россию въезжает порядка 10 млн иностранных граждан, требование к ним пройти медицинское освидетельствование кажется вполне обоснованным.

Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁴ запрещается въезд тем иностранцам, у которых отсутствует полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации. Для трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ дополнительно предусмотрена обязанность оформить полис добровольного медицинского страхования либо договор о предоставлении медицинских услуг, заключенный с учреждением

здравоохранения, находящимся на территории субъекта РФ, в котором иностранный гражданин намерен осуществлять трудовую деятельность²⁵. Отдельные вопросы медицинского обслуживания иностранцев требуют дополнительного регулирования. В первую очередь это касается наиболее массовой категории иностранных граждан – трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда. Иностранные граждане данной категории для получения патента обязаны пройти медицинское освидетельствование в целях определения наличия у них либо отсутствия заболевания наркоманией, опасных инфекционных заболеваний и ВИЧ-инфекции и этом исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с подп. 5 п. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ должны установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного региона соответствующих медицинских документов²⁶. Как показывает практика, в субъектах РФ право на медицинское освидетельствование мигрантов по каждому конкретному заболеванию (группе заболеваний) получают учреждения здравоохранения в соответствии со своей специализацией. Это означает, что прохождение всех процедур в рамках медосвидетельствования связано с посещением иностранным гражданином целого ряда медицинских учреждений. Вместе с тем несогласованность графиков приема специалистами таких учреждений, наличие общих очередей для российских и иностранных граждан в совокупности затягивают процедуру освидетельствования, повышают нагрузку на медицинские учреждения и могут способствовать росту недовольства со стороны местного населения. Опыт ряда субъектов РФ, в том числе Вологодской области, демонстрирует, что медицинское освидетельствование может носить комплексный характер и быть организовано по принципу «одного окна». В этом случае упрощается сама процедура обследования, сокращается поток мигрантов в муниципальные и региональные учреждения здравоохранения, обеспечивается эффективный контроль над иностранцами, которым по медицинским показаниям будет отказано в выдаче патента и которые должны будут в связи с этим покинуть территорию России.

В Вологодской области комплексное прохождение трудовыми мигрантами медицинского освидетельствования организовано на площадке миграционного центра, расположенного в г. Грязовце. Хотя миграционный поток на территорию региона в сравнении с более крупными субъектами РФ не так велик, он тем не менее исчисляется десятками тысяч человек. В 2015 году в Вологодскую область первично прибыло около 25 тыс. иностранных граждан, которым было оформлено более 9 тыс. разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности.

В связи с вступлением в силу изменений, внесенных в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115 в части, касающейся введения обязательного медицинского освидетельствования иностранных работников из государств, с безвизовым порядком въезда, Правительством области принят ряд мер по реализации указанных изменений. Постановлением Правительства Вологодской области от 09.02.2015 № 83²⁷ установлен перечень медицинских организаций, уполномоченных на проведение на территории региона медицинского освидетельствования иностранных граждан. В перечень включены 14 учреждений здравоохранения.

Для оптимизации процедуры медицинского освидетельствования письмом Департамента здравоохранения Вологодской области от 17.04.2015 БУЗ ВО «Центр по профилактике инфекционных заболеваний» уполномочен обеспечивать выезды бригады специалистов лечебных учреждений, включенных в перечень, утвержденный постановлением Правительства области от 09.02.2015 № 83, а также оформлять врачебное заключение по результатам освидетельствования мигрантов. Таким образом, на территории Вологодской области было установлено учреждение здравоохранения, ответственное за организацию комплексного медицинского освидетельствования иностранных граждан по всем заболеваниям, препятствующим осуществлению иностранными работниками трудовой деятельности в Российской Федерации. В качестве площадки для работы выездной бригады специалистов был определен миграционный центр Вологодской области, расположенный в г. Грязовце. Благодаря этому иностранные граждане, прибывающие в миграционный центр, имеют возможность в режиме «одного окна» пройти полный цикл процедур, связанных с получением патента: начиная с подачи заявления и заканчивая выдачей готового патента. Локализация указанных процедур, в том числе медосвидетельствования, позволяет сделать их прохождение максимально удобным, прозрачным, контролируемым.

В части, касающейся обеспечения гарантий оказания трудовым мигрантам из государств с безвизовым порядком въезда медицинской помощи, федеральное законодательство предусматривает две возможности: заключение с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному гражданину платных медицинских услуг либо оформление полиса добровольного медицинского страхования. Одновременно высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе принять решение о предоставлении иностранным гражданином для получения патента только одного из указанных документов²⁸.

Следует отметить, что не все регионы воспользовались предоставленным им правом. Однако в Вологодской области постановлением Правительства области от 09.02.2015 № 83 в качестве документа,

который иностранный гражданин обязан представить в территориальный орган ОВД по вопросам миграции для получения патента, определен полис ДМС. Данное решение позволяет гарантировать оказание иностранному гражданину медицинской помощи независимо от территории его пребывания в границах субъекта РФ²⁹.

Вместе с тем законодательно не установлен перечень конкретных медицинских услуг, которые обеспечивает иностранному гражданину полис ДМС, равно как и договор с медицинской организацией. Подпунктом 4 п. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ лишь очерчен примерный круг таких услуг. В частности, в соответствии с указанным пунктом полис ДМС (договор с медучреждением) должен обеспечивать иностранному гражданину оказание первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме. В сложившейся ситуации страховые компании используют существующий пробел: в конкурентной борьбе за потенциальных клиентов уменьшают стоимость полиса за счет сокращения перечня страховых случаев. Законодательно введено понятие об уполномоченной организации, которая может быть назначена высшим органом исполнительной власти региона и получает в таком случае право на участие в оформлении и выдаче иностранным работникам патентов. Определение в субъекте РФ уполномоченной организации исключает участие в процедуре документирования иностранных граждан недобросовестных посредников, а кроме того, создает предпосылки для предоставления иностранцам услуг в сфере трудовой миграции по принципу «одного окна»³⁰.

Комплексный характер предоставления услуг, безусловно, способен оказать благотворное влияние в целом на систему привлечения в экономику российских регионов трудовых мигрантов. Строгий порядок и последовательность прохождения мигрантами предусмотренных процедур, а также удобство, оперативность и комфортные условия оказания услуг в сфере трудовой миграции позволяют упростить процесс оформления патентов, дополнительно мотивировать иностранного гражданина к легальному труду и вместе с тем обеспечить контроль за соблюдением иммиграционного законодательства на всех этапах документирования, а также дисциплинировать иностранных работников, продемонстрировать им компетентность и ответственность органов государственной власти³¹.

На территории Вологодской области комплексный подход к деятельности по оформлению иностранным гражданам патентов стал одной из причин существенного снижения числа совершенных иностранными гражданами правонарушений в сфере трудовой миграции. При этом количество проверочных мероприятий, проведенных отделе-

нием иммиграционного контроля Управления ОВД по вопросам миграции России по Вологодской области, оставалось на уровне прошлого года³².

Нельзя объяснить отрицательную динамику числа правонарушений в данном случае и сокращением числа прибывающих в регион иностранных граждан³³.

Показательно, что снижение числа выявленных правонарушений в сфере осуществления мигрантами трудовой деятельности фиксируется с июня 2015 г., когда в Вологодской области приступили к оказанию иностранным гражданам услуг, связанных с оформлением патента, по принципу «одного окна».

Между тем организация комплексного прохождения процедур, необходимых для получения патента, безусловно, не заменяет контрольно-надзорной деятельности подразделений ОВД по вопросам миграции. Только в совокупности эти два направления деятельности способствуют поддержанию в регионе стабильной миграционной обстановки³⁴.

Добавим, что оказание услуг по принципу «одного окна» не только положительно влияет на соблюдение иностранцами иммиграционного законодательства, но имеет и экономический эффект. Так, в 2015 г. в Вологодской области иностранные граждане оформили более 6 тыс. патентов, в областную казну поступило свыше 130 млн руб. В среднем каждый оформленный патент принес в региональный бюджет 21 тыс. 510 руб. За четыре месяца 2016 г. оформлено почти 1900 патентов, бюджет региона пополнился на 61 млн руб., (за весь 2014 г. — 44,1 млн руб.). По данным показателям регион занимает 3-е место в Северо-Западном федеральном округе. В то же время по количеству прибывающих мигрантов область занимает лишь 6—7-е места³⁵. Одновременно организация работы по принципу «одного окна» наряду с жестким иммиграционным контролем стала одной из причин снижения количества правонарушений в сфере трудовой миграции на 37,8%. Кроме того, оказание услуг по принципу «одного окна» способствовало документированию большинства прибывших в регион трудовых мигрантов. Отметим, что предоставление услуг по принципу «одного окна» способствовало значительному сокращению количества правонарушений в сфере внешней трудовой миграции, совершенных иностранными гражданами. В 2015 г. снижение составило около 40%; при этом интенсивность проверочных мероприятий не уменьшалась. В 2016 г. количество указанных правонарушений сократилось уже на 75% (рис. 2).

Таким образом, комплексный подход к оказанию услуг в сфере трудовой миграции не только обеспечивает удобство их получения с минимальными временными затратами, но и во многом обеспечивает защиту от проникновения на территорию



Рис. 2

России иностранных граждан, которые в перспективе могут составить теневой сектор занятости и пополнить маргинальные слои населения.

Итак, статистика свидетельствует, что комплексное предоставление услуг в сфере трудовой миграции имеет двойной эффект: экономический и правовой (мотивирует иностранных граждан к законопослушному поведению). Причем законопослушное поведение проявляется не только в сокращении числа совершаемых иностранцами правонарушений, но и в снижении уровня преступности среди мигрантов³⁶.

Между тем законопослушное поведение мигрантов, являясь одним из условий формирования гармоничных межнациональных отношений, способствует в том числе недопущению экстремистских настроений³⁷ среди представителей принимающего сообщества³⁸.

Таким образом, комплексное предоставление услуг в сфере трудовой миграции наряду с проведением на плановой основе оперативно-профилактических мероприятий является одним из факторов стабильности миграционной ситуации в субъектах Российской Федерации.

современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101.

⁶ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>

⁷ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестн. экон. безопасности. 2015. № 6. С. 95—99.

⁸ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—179.

⁹ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских странах и современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2016. № 1. С. 41—44.

¹⁰ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н. и др. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

¹¹ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

¹² Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 2. С. 140—144.

¹³ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России. С. 98—101.

¹⁴ Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171225>

¹⁵ Федеральный закон от 24.11.2014 № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171240>

¹⁶ Дурнев В.С. К вопросу о подтверждении трудовым мигрантам факта владения русским языком // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2013. № 11. С. 18—20.

¹⁷ Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister).

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 № 188 (ред. от 04.09.2012) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MED;n=48648;div=MED;mb=LAW;opt=1;ts=9D97F43960555AC1266808A7A2853938;md=0.6359939209651202>

¹⁹ Постановление Правительства Вологодской области от 09.02.2015 № 83 «О реализации отдельных положений Фе-

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>

² Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество (на примере работы УФМС России по Вологодской области) // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

³ Хазова В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54—57.

⁴ Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности

- дерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // <http://vologda-oblast.ru/dokumenty/316284>
- ²⁰ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165072>
- ²¹ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2013 № 9. С. 152—156.
- ²² Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002; № 30. Ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>
- ²³ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 № 188 (ред. от 04.09.2012) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации»
- ²⁴ Федеральный закон РФ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029. <http://www.pravo.dov.ru>
- ²⁵ Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М. и др. Трудовое право. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
- ²⁶ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А. и др. Актуальные проблемы муниципального права: Учеб. для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister).
- ²⁷ Постановление Правительства Вологодской области от 09.02.2015 № 83 «О реализации отдельных положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // <http://vologda-oblast.ru/dokumenty/316284>
- ²⁸ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н. и др. Указ. соч.
- ²⁹ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С. и др. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.
- ³⁰ Постановление Правительства Вологодской области от 06.04.2015 № 293 «Об определении уполномоченной организации, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов» // http://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/postanovleniya_pravitelstva/500132/
- ³¹ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество (на примере работы УФМС России по Вологодской области) // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015 № 3. С. 172—175.
- ³² Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области // <http://www.Ufms35.ru>
- ³³ Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С. и др. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-разыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. Ч. II. (Сер. Научные издания для юристов).
- ³⁴ Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С. и др. Указ. соч.
- ³⁵ УФМС по Вологодской области // <http://www.ufms35.ru>
- ³⁶ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России. С. 98—101.
- ³⁷ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142—145.
- ³⁸ Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.



The evolution of the judiciary of Russia: the historical and legal aspect

Эволюция судебной власти в России: историко-правовой аспект

Nikita Alexandrovich Kolokolov,
judge of the Supreme Court (retired),
LLD

Никита Александрович Колоколов,
судья Верховного Суда РФ (в отставке),
доктор юридических наук

Annotation. We analyze the formal and informal components of the judiciary in relation to the type of civilization state

Keywords: power, the development, the judiciary, the judicial system, judiciary, justice, history, historiography

Аннотация. Анализируются формальные и неформальные составляющие развития судебной власти применительно к цивилизационному типу государства.

Ключевые слова: власть, развитие, судебная власть, судебная система, судопроизводство, правосудие, история, историография

Судебная власть – нераспознанный феномен

Мы исходим из того, что судебная власть суть феномен, т.е. явление далеко не познанное, однако, как и прочие виды власти, данное нам в ощущении, о чем неоднократно мы и писали¹. Достаточно внимания нами было уделено и истории судебной власти в целом, судебных систем, суда в частности².

Судебная власть в каждом отдельно взятом государстве, как правило, проходит эволюцию от выделения из совокупности прав и обязанностей главы государства (монарха) особого права и особой обязанности, особой публичной функции – разрешения социальных конфликтов до создания наднациональных судебных структур, которые являются гарантом следования национальных правовых систем общепризнанным мировым стандартам в сфере правосудия.

Общая тенденция в развитии судебно-властных отношений такова: от простого, единоличного разрешения главой государства рядовых споров к сложному – относительно самостоятельной и независимой от других властных структур государства судебной системе, непосредственному участию народа в отправлении правосудия. Затем происходит организационное отделение судебной власти от законодательной и исполнительной, с этого момента их национальное единство обеспечивается исключительно посредством права. Коммуникативное свойство власти приобретает правовой характер. Инкорпорация интернациональных норм и правил в национальные правовые системы в значительной степени – результат информационной революции и глобализации.

Для успешного выполнения судебной системой своих задач необходимы следующие условия:

- в стране должно быть ясное, четкое и единообразное понимание природы суда, его роли в механизме государства;
- за судом должны быть закреплены полномочия на творческое применение права, в том числе и международного;
- у населения страны должно существовать доверие к судейскому корпусу;
- для организации эффективного судопроизводства одних только профессионально-подготовленных судей недостаточно, навыки участия в судоговорении должны иметь представители сторон;
- органы судебной власти должны иметь соответствующее не только кадровое, но и материальное обеспечение;
- судебная система должна быть доступной для тех, кто в ней нуждается;
- деятельность судов должна отличаться ясностью и прозрачностью. Процессуальное законодательство должно содержать совершенный механизм исправления судебных ошибок.

Результат эволюции моделей судебных систем в федеративных государствах на текущий момент времени таков:

- (1) федеральная структура носит номинальный характер, федерация обладает исключительной компетенцией в реализации судебно-властных отношений;
- (2) субъекты федерации обладают значительной компетенцией в сфере организации правосудия, федерация не вправе вмешиваться в решение ряда вопросов;

- (3) компетенция в сфере правосудия определена априори и для федерации, и для ее субъектов;
- (4) компетенция судебных систем центра и регионов совпадает, что вызывает их конкуренцию;
- (5) в конституции государства определяется только федеральная и совместная компетенция в сфере правосудия.

За время своего существования российская судебная система приобрела ряд положительных качеств: (1) создание механизма обжалования в суд теоретически всех решений и действий (бездействия) органов государственной власти гражданами; (2) современная российская судебная система гораздо более независима и самостоятельна, чем таковая времен СССР; (3) постепенно начинает работать механизм ее саморегуляции, несмотря на то что большинство российских судей по своему правовому мировоззрению – позитивисты, нормативисты, в недрах судейского корпуса постепенно вызревает признание за судьями права на собственное усмотрение при наличии пробелов в законе, его неправом характере.

Судебное строительство в России: барьер не взят

Сказанное вынуждает дискуссии о месте и роли суда в современном уголовном процессе начать с наикратчайшего экскурса в историю, после чего можно будет себе позволить рассуждения о значимости суда в политике конкретного государства.

Если история государства и права российского насчитывает более тысячи лет, то возраст аналогичных цивилизационных проявлений человечества приближается уже к пяти тысячам лет. К тому моменту, когда на карте Восточной Европы появилась Древняя Русь, успело возникнуть и умереть не одно некогда могучее государство. Каждому из этих государств была свойственна определенная модель правосудия. Поскольку в природе ничто не исчезает бесследно, памятники права, созданные нашими бывшими ближними и дальними соседями, став бесценным достоянием земной цивилизации, обязательно переходят по наследству ко многим, пусть далеко не всегда благодарным, потомкам.

Российская государственность зародилась в VI—VII вв. на путях «из варяг в греки» и «из варяг в персы». Именно тогда славянские народы впервые впитали в себя азы европейской правовой культуры, опирающейся на «бастион» права римского. Более тысячи лет минуло с момента крещения Руси. Распространение ортодоксального христианства на ее народы в значительной мере предопределило ход дальнейшего развития государственности, ее институтов.

Наряду с православием Древняя Русь, затем государство Московское, ныне Российское в свои

правовые системы инкорпорировали многие нормы уникального права Византии, в первую очередь права публичного, в том числе и уголовного.

Ход нашего поступательного развития в лоне европейской правовой культуры (пусть и на ее окраинах) на три столетия был прерван монголо-татарским нашествием. Фактическая утрата Русью независимости (XIII—XV вв.) не только способствовала консервации устаревших правовых идей, но и в определенной мере привела к трансформации режима государственного правления по образцу эффективных в военном отношении восточных деспотий, препятствовала восприятию обществом новейших достижений в области правового строительства, получивших самое широкое распространение в Европе.

О последствиях имплементации россиянами восточных управленческих и правовых конструкций в свое время очень точно высказался М.М. Сперанский (1772—1839): законы у нас могут быть греческими и английскими, а вот управление останется турецким³.

Лишь только к концу XVI в. наметился возврат нашего общества в лоно европейской, в том числе и правовой, культуры. Данный процесс силу множества причин происходил крайне медленно, а порой и болезненно, война, бесперспективная по цели, между западниками и славянофилами продолжается до сих пор.

До 1861 г. в России существовало крепостное право. Наличие данного средневекового института предельно минимизировало число граждан, нуждающихся в справедливом, несловном суде. Если конкретнее, то демократические судебные отношения, в Российской империи практически были никому не нужны. Крестьян, подчеркнем, частную собственность помещиков, вплоть до Великих реформ судили сами хозяева. Отношение между собой гордые дворяне выясняли на дуэли. При таких обстоятельствах в обществе практически не было места даже и для сословного суда.

К середине XIX в. в большинстве стран Европы, государственное устройство которых мы столетиями усердно копируем, уже сложились вполне современные государственно-правовые системы. Таким образом, сама история в середине позапрошлого столетия поставила перед Россией цель – как можно скорее воспринять все лучшее, что к этому моменту было создано человечеством в сфере государственно-правового строительства.

Хочется верить, что многие задачи, стоявшие тогда перед нашим народом, удалось решить в рамках Великой судебно-правовой реформы 1864 г. Россия получила действительно, передовую по тем временам судебную систему, а также соответствующее лучшим мировым образцам процессуальное законодательство. Начал свой отчет «золотой век» российской адвокатуры.

Искусственная консервация самодержавия не позволила завершить все намеченное. В XX в. Россия вошла без отвечающего требованиям времени гражданского и уголовного права. Конечно, главное не в законах, не удалось к этому времени сформировать и сколько-нибудь значимую социальную прослойку – класс, а еще лучше группу классов, которые были ли бы заинтересованы в эволюционном поступательном развитии общества.

В 1917 г. возобладали привнесенные извне революционные идеи квазикоммунизма. На 70 лет Россия в очередной раз была вырвана из общеевропейского цивилизационного процесса. Коммунистическая идеология расценивала государство и право как орудия угнетения трудящихся классов, дни которых были сочтены. Суд в классическом его варианте был отнесен к институтам буржуазной власти, следовательно, правящей «коммунистической» элитой полностью отвергался.

В советский период государство трактовалось как аппарат классового насилия, суд — один из инструментов единой командно-административной системы, причем далеко не самый важный. Отвержение по идеологическим соображениям концепции разделения властей полностью лишило отечественных ученых возможности правильно определить природу суда, его значимость в общественном развитии.

В конце XX в. на повестку дня опять встал вопрос о проведении полномасштабной государственно-правовой реформы. Поскольку развитие права само по себе немислимо, речь шла о реформировании экономики, а также всего государства, в первую очередь его судебной системы, поскольку именно судьбы в состоянии наполнить формальные правовые конструкции необходимым содержанием.

Пока чуда не произошло, европейский уровень культуры в судопроизводстве, в том числе и его юридико-техническая составляющая, не достигнута, «барьер не взят» (В.Д. Зорькин). Как и в конце века позапрошлого, крепнут голоса тех, кто считает, что европейская культура россиянам чужда.

В эпоху перемен, закономерно грянувших на рубеже второго и третьего тысячелетий, российская правовая наука вошла без необходимой суммы теоретических знаний о власти вообще, о государственной и судебной власти в частности. Судья соотечественниками воспринимается не как самостоятельный и независимый арбитр в споре равных, а как заурядный чиновник, которого «слабый» униженно просит защитить от «сильного».

За Веру, Царя и Отечество!

Универсальный девиз, вынесенный в подзаголовок, начиная с XIX в., был широко распространен в Российской империи. Существовали и иные его версии, например: «Православие, самодержавие и на-

родность». Их расшифровка была понятна каждому. Вера – идеология, Царь – форма правления, трансформированная в конкретных лидеров, Отечество – это то, что каждый понимает по-своему, памятуя при этом, что оно у конкретного народа одно.

Современной европейской цивилизации (другие нами не рассматриваются) известны три идеологии, послужившие базой для организации власти в государстве: либерально-демократическая, коммунистическая (социалистическая) и фашистская. На текущий момент времени побеждает первая. Коммунистическая идеология и соответствующая ей форма государства уже прошла основные стадии своего существования (генезис, расцвет и смерть), фашистская идеология опорочила себя еще на этапе зарождения.

Собственно говоря, существование независимого суда приветствует только либерально-демократическая концепция организации власти в обществе формально равных людей. Таковая в свое время была выращена в недрах реформаторского крыла католической церкви. Очевидно, что независимого суда ни при социализме (при коммунизме суд отмирает вместе с государством), ни при фашизме быть не может, ибо в основе организации общества лежит неравенство: в первом случае бесправные изгои лица, названные эксплуататорами, их уничтожали целыми классами, во втором – изгои — целые нации, представители которых также уничтожались миллионами.

Православная (ортодоксальная) церковь тоже не знает независимого суда. Да и вообще, судебные-властные отношения для России не характерны, ибо для россиянина основа власти ее вертикаль. Судья – мелкий чиновник, в советские годы даже председатель суда в районе был менее авторитетен, чем, например, прокурор, не говоря уже о начальнике милиции. Председатель суда на работу ходил пешком, а прокурора и начальника милиции возили на машине. Скажем больше, у начальника милиции был еще и многочисленный аппарат, который мог к правонарушителю и силу применить. Перечисленных символов власти судья всегда был лишен.

Каков же в таких условиях девиз служителей Фемиды? Если с Родиной все ясно, то возникает вопрос: какова идеология правосудия, какого царя почитают в судебной системе?

Вопрос далеко не праздный, особенно в силу того, что без идеологии нет политики, а суд, сколько бы ни говорили о его деидеологизации и деполитизации, — орган государственной, следовательно, политической власти, которая без идеологии немислима⁴. В текущий момент времени Россия в очередной раз пересматривает свое отношение к европейской идеологии. Ряд свойственных ей суждений, облеченных в решения Европейского суда по права

человека, уже признан неприемлемым. Как долго будет длиться данный процесс, судить читателю.

Был ли суд в царской России?

Считается, что судебного права в том смысле, который ему придается европейской цивилизацией, в России никогда не было. Сами понятия «суд» и «право» толковались совсем не так, как, например, это принято в той же Англии или Франции. Категория «суд» для русского человека — понятие скорее философское. Оно известно каждому христианину практически с рождения как суд страшный, божий. «Есть грозный судия: он ждет; он не доступен звону злата» (М.Ю. Лермонтов, 1836).

Что касается суда светского, то как социально-правовой субстанции в европейском понимании его в России не было. Не случайны слова М.Ю. Лермонтова: «Таитесь вы под сению закона, пред вами суд и правда — все молчи!» Как видим, наличие закона (статута) автоматически не означало наличия права (правды) в форме развитых развитых правопорядков. Да, законы существовали, но права, европейского уровня, основанного на равенстве, в Российской империи не было. Как следствие, не было правосудия также в его классическом понимании. «Здесь барство дикое, без чувства, без закона» (А.С. Пушкин, 1819 г.). «Естественно, что люди, получившие европейское образование, были вынуждены «любить Отчизну страшною любовью» (М.Ю. Лермонтов, 1841 г.).

Информацией об отсутствии настоящего суда переполнена практически вся литература. Вот, например, записи и дневник академика и профессора А.В. Никитенко: «Отец верил, что закон должен быть на стороне того, кто перед ним чист. Он не хотел понять, что жил в стране бюрократического произвола и что такому бедняку, как он, неприлично опираться на право там, где его в сущности никто не имел, а он меньше всех»⁵.

Независимость суда в СССР

В мемуарах авиаконструктора А.С. Яковлева «Цель жизни» есть такой эпизод. В годы войны конструктор занимал еще и должность заместителя наркома авиастроения. Однажды в кабинете И.В. Сталина он случайно встретился с заместителем наркома НКВД и тихонько попросил последнего по возможности пересмотреть дело в отношении одного из инженеров его КБ. Сталин, у которого, как известно, был очень острый слух, бросил только одно слово: «Посмотрите...». Вскоре инженер вышел на работу.

Составители книги «Верховный Суд России» не случайно привели текст стенограммы заседания Президиума ЦК КПСС от 17 июня 1961 г., на котором лидер СССР Н.С. Хрущев в отсутствие нормы уголовного закона требовал расстрела валютчиков,

угрожая в противном случае Председателю Верховного Суда СССР т. Горкину увольнением. Как известно, презумпция «обратной силы» волевым решением была легко преодолена, валютчики — расстреляны. Это был один из «черных дней» российского правосудия⁶.

Дело Фарбера: суд прислушался к мнению В.В. Путина

Органами предварительного расследования Фарбер обвинялся в том, что в июле-августе 2011 г. получил от подрядчика, выполнявшего ремонт ДК, взятку — 300 тыс. руб. за возможность продолжения работ, в сентябре того же года уже под контролем спецслужб Фарбер «взял» еще одну взятку — 132 тыс. руб. за подписание акта выполненных работ. Обвиняя Фарбера по ст. 285 УК РФ, следствие утверждало, что ремонтные работы не были выполнены, ущерб бюджету — 941 тыс. руб.

Позиция Фарбера — деньги в стройку вкладывал свои, подрядчик лишь ему их вернул, ДК он реконструировал в рамках своих представлений о прекрасном.

С учетом данных о личности Фарбера общественно склонно было верить ему, а не обвинению.

Дело рассматривал Тверской областной суд с участием присяжных. Защита преждевременно поверила в безоговорочное оправдание Фарбера, однако прокурор убедил присяжных в доказанности его вины по всем пунктам.

10 августа 2012 г. Тверской областной суд признал Фарбера виновным по п. «а» ч. 5 ст. 290, ч. 3 ст. 290 и ч. 1 ст. 285 УК РФ. Правда, с применением ст. 62 и 64 УК РФ, но все равно больше, чем рядовому убийце, судья назначил ему 8 лет лишения свободы со штрафом 3,2 млн руб.

Кассационным определением Верховного Суда РФ от 28 ноября 2012 г. приговор отменен, с учетом изменения подсудности дело попало в Осташковский городской суд. 1 августа 2014 г. Фарбер был осужден, ему назначено наказание 7 лет и 1 месяц лишения свободы.

Президент РФ В.В. Путин в интервью «Первому каналу» и агентству АР назвал наказание, назначенное Фарберу, «вопиющим», посчитав это «ошибкой». Данных слов оказалось достаточно, чтобы прокуратура уже за пределами сроков на апелляционное обжалование внесла представление, в котором просила сократить наказание до 5 лет лишения свободы.

Апелляционная инстанция Тверского областного суда благоразумно пошла еще дальше, сократила Фарберу наказание до 3 лет лишения свободы, т.е. до фактически им отбытого срока. По ч. 1 ст. 285 УК РФ прокуратура вообще отказалась от обвинения, приговор в этой части отменен, за Фарбером по этому эпизоду признано право на реабилитацию. Осужденный вышел на свободу. Общество восприняло это благосклонно.

Судебная власть в России: в ожидании будущего?

Законодательный базис для запуска механизма независимого, демократического правосудия в Российской Федерации в основном создан. Работает ли он, удовлетворено ли общество качеством судебных решений? Опять-таки судить читателю. Может быть, уместны вопросы к качеству самого социума? До сих пор не понятен тип общества, в котором мы живем. Ученые по инерции все еще называют его, используя приставку «пост», т.е. после «социализма» (был ли он), после «Советов» (что это было такое, историки еще должны сказать). Почему не работает механизм независимого правосудия, декларированный в законах? Очевидно, что ментально мы все еще в СССР. Как тут не вспомнить слова Г. Гегеля (1770—1831), что человеку нельзя дать государственное устройство, находящееся за рамками его создания.

Как только появится в судебной системе нечто автономное, например особое братство – Высший Арбитражный Суд РФ, ее тут же оптимизируют, включив автономную ветвь в «общую юрисдикцию». Заодно пройдут чистку все судьи Верховного Суда РФ⁷. Конечно, можно исходить из того, что автономная юстиция по делам бизнеса миру не введена (Л.В. Головкин), но можно и оценить слова бывшего Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова: в России честный бизнес не возможен. Если честного бизнеса нет в принципе, то что может сделать даже честный суд? Да и нужен ли он нечестному бизнесу?

Как известно, суд — инстанция последняя как в правоприменении, так и в рождении нового смысла закона⁸. Общеизвестно то, что право — это не то, что задумал автор закона. Это не то, что записал в норму законодатель. Право — это то, что прочитал конкретный судья! Автору этих строк лично знакомы некоторые судьи, подготовившие решения по делу Фарбера. Известны и особенности их профессионального правосознания, цели и задачи, поставленные в каждом конкретном деле. Как они справились со своей задачей, судить читателю. Народ в лице присяжных признал его вину, народ же в ней и усомнился, мудрый Президент РФ нарек судью — «не размахивайтесь». Мудрые судьи прислушались и в своем решении о наказании ограничились «отбытым».

Как видим, очень многое из того, что относится к правосудию, т.е. к сфере функционирования судебно-властных отношений, находится за рамками юриспруденции.

Власть реальная, власть гипотетическая

Реальные судебно-властные правоотношения, как и иные властные отношения, следует отличать от их имитации. Классике организации властного механизма пусть и образно, но очень точно и кратко в своих стихах изобразил А.С. Пушкин:

<...но человека человек послал к анчару властным взглядом и тот послушно в путь потек...> (*Анчар*);

<...вдруг слабым мановением руки, на русских двинул он полки...> (*Полтава*).

В первом случае участников правоотношения все двое: царь и раб. Отношения между субъектами ясны и конкретны, их организация не требует от царя никаких усилий, для инициации действия достаточно взгляда. Его властный характер царь сформировал ранее.

Во втором случае в праве короля Карла XII отдавать любые, пусть и влекущие гибель войска распоряжения не сомневается целая армия. Карла XII с 15 лет на троне, уверенно руководит королевством, легко побеждает искушенных в государственных делах монархов-противников. С учетом того, чтобы войны Карл XII вел в течение 18 лет, в его праве руководить государством не сомневалось по крайней мере большинство шведов.

Если в первом случае в организации власти существенную роль могла играть созданная царем система принуждения, то во втором примере уповать только на мощь системы принуждения не приходится, ибо очевидно, что шведская элита задействовала иные механизмы государственно-властных отношений.

В.И. Ленину приписывают фразу: «Не нужно бояться человека с ружьем». Многие каналы российского телевидения показали, что «ружья» бояться не все. Некий бизнесмен на букву М. не только проигнорировал требования вооруженного автомата полицейского, но и чуть не задавил его своим «Мерседесом».

Казалась бы, за полицейским вся мощь государства, которое при желании М. легко сотрет в «лагерную пыль». Только вот экран телевизора констатирует: властные отношения в примитивнейшей схеме «полицейский – правонарушитель» возникают не всегда. Не случайно полицейский боится «власть употребить», не говоря уже о применении оружия. Он понимает: бизнесмен откупится, а он в лучшем случае отделается утратой работы. Такова нынешняя российская реальность, такова структура власти: «Все куплю, сказала Злата, все возьму, сказал Булат!»

Согласно СМИ приказ о задержании М. дал лично Председатель СК РФ генерал юстиции А.И. Бастрыкин. Тот факт, что функции сержанта полиции выполняет «многозвездный» генерал от следствия – прямое свидетельство того, что государственно-властный механизм не работает.

СК РФ на своем сайте отчитался, что расследование по делу М. завершено, при этом скромно умолчали, что виновник аварии — «золотой мальчик», на защиту которого уверенно бросился М., —

ответственности избежал: ему благосклонно позволили выехать из страны⁹.

Примеры, подобные приведенному выше, далеко не единичны, следовательно, вывод может быть только один: надлежащий режим государственно-властных отношений установить в современной России пока не удалось. Пока приходится констатировать, что в системе государственной власти обозначились лишь некоторые авторитеты, которые запустили работу только отдельных государственных структур. Во многих случаях наличие государственно-властных отношений только имитируется. Руководители ограничиваются тем, что отдают распоряжения, а исполнители не спешат их исполнять, причем не только потому, что последует команда «Отставить!».

Судебная система

Нашей истории известны два подхода к организации современных судебных системы. Первый — единое царство делится на судебные округа, в которых функционируют суды первой инстанции. Функцию второй инстанции возложи на 12 судебных палат. Следующая инстанция — Сенат. Ну а выше — Государь, помазанник божий.

Второй — сталинский. Первое ключевое звено системы управления — районная партийная организация (райком). На подведомственной ей территории функционируют райсовет, райисполком, райотдел милиции (РОВД), райпрокурор, ну и конечно, райсуд. Как правило — односоставный. Дела в основном уголовные, ну и «тряпичные». Так раньше судьи снисходительно говорили о делах гражданских.

Итак, начиная с 1930-х годов основное звено судебной системы — районный народный суд. Второе звено — областной суд. Выше только суды союзной республики и СССР. Изменилось ли что-то тех пор? В принципе ничего, было три звена, три базовых звена и осталось (район, область, Россия). Правда, вместо слова «народный» в районном звене появился термин «федеральный». Последнее означает, что судьи в нем не местные, комиссары (уполномоченные представители) центральный судебной власти.

20 лет назад было учрежден институт мировых судей. С одной стороны, они вроде как в федеральную систему входить не должны, с другой — они ее элемент, формируемый представителями центра, управляемый и снабжаемый из центра.

«Жители забытой деревни»

Н.А. Некрасов в своем стихотворении «Забытая деревня» (1855) предельно четко сформулировал правовую идеологию россиян — ждут, когда придет барин, который их рассудит. Естественно, что такой не приехал, да и зачем барину себя утруждать разрешением споров, без разрешения которых общество как существовало, так и существует.

В связи с этим удивляет: с одной стороны, терпеливое ожидание российского общества, жаждущего некоего хорошего, доброго чиновника от правосудия; с другой — административный нажим на судей: они только «должны», «обязаны»...¹⁰.

Да, судьи, безусловно, и должны, и обязаны, но, как в таких случаях говорил Питирим Сорокин¹¹, а есть ли у них возможность для классического служения праву (или хотя бы закону)? Говоря уже современным языком, «человек с лопатой может копать, а может и не копать», поскольку и мотивированность, и направленность его действий предопределена множеством фактов, в числе которых «добрая воля конкретного судьи»¹², далеко не самая главная составляющая в оправлении правосудия. В очередной раз напомним: судья, даже мудрейший, — не всемогущ, так как главное в процессе не он, а стороны. А вот сторон то и нет, они окопались в «забытой деревне», ждут барина...

Эффективность судебной власти

Об эффективности судебной власти в целом, т.е. об эффективности судебно-властных отношений, мы тоже неоднократно писали. Судебно-властные правоотношения — составная часть, элемент, разновидность государственно-властных правоотношений. Поскольку судебно-властные отношения — элемент в системе, то и уровень их развития, и эффективность предопределены уровнем развития государственно-властных отношений. Речь идет о сложении всех активностей в системе государства и общества. В таких условиях мечты о том, что нужно найти такой суд, который «вытащит» экономику, — схоластические рассуждения, аналогичные поискам философского камня. Не может быть суда (государства в целом) более передового, чем тот, который дан нашему сознанию.

Е.И. Алексеевская пишет: «Мы сознательно уклоняемся от построения идеальных моделей судебной системы, поскольку разделяем убеждение С.П. Капицы о том, что при «стремительном развитии все время увеличиваются социальные и экономические градиенты, поскольку нет времени на установление равновесия»¹³.

Основные научно-практические выводы

Судебная власть — явление объективное, как и все прочие виды власти, свойственные человеческому обществу, начиная от организации отношений в семье, заканчивая властью государственной.

Аппарат судебной власти — судебная система, архитектура которой предопределена уровнем развития общества целом.

Судебно-властные отношения — элемент государственно-властных отношений, что и определяет потолок их эффективности.

Прежде чем ответить на вопрос, каким должен быть суд, необходимо ответить другой вопрос: как называется общество, в котором мы живем?

⁶ См.: подробнее: Колоколов Н.А. Судебная власть: о сущем феномена в логосе. М.: ИГ «Юрист», 2005; *Он же*. О праве, суде и правосудии: (Избранное). М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006; *Он же*. Судебная власть: от лозунга к пониманию реальности. М.: Издательская группа «Юрист», 2010.

⁷ См.: Суд в России: Учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501): В 2 т. / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ИГ «Юрист», 2007; *История судебной системы России: Учеб. пособие*. Под ред. Н.А. Колоколова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011; *История государства и права России: Учебник* / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: 2014; Колоколов Н.А. Право современной России: истоки и современность // *История государства и права*. 2014. № 3. С. 34—40.

⁸ Замечание это для некоторых до того горькое, что отечественные историки стараются о его существовании не вспоминать. Зато наша современница — Элен Каррер д'Анкосс (Зурабишвили) писать об этом не стесняется.

⁹ Колоколов Н.А. Идеология и политика — неотъемлемые функции современной судебной власти // *Российский судья*. 2001. № 9. С. 4—9; 2003. № 6. С. 29—35.

¹⁰ См.: Никитенко А.В. Повесть о самом себе: Посмертные

записи и дневник академика и профессора Александра Васильевича Никитенко // *Русская старина*. 1888. Октябрь. С. 61.

¹¹ Лебедев В.М., Корчагин А.Ю., Свечникова Л.Г. Верховный Суд России: Монография. Пятигорск, 2012. С. 320—323.

¹² Е.И. Алексеевская по данному поводу пишет: «...не дожидаясь результатов реформы, власть проводит контрреформы»; «противоречивые законодательные инициативы на коротком отрезке времени создают эффект *déjà vu*»; «судебная система с 1917 года по настоящее время повторила гипервиток своего предыдущего развития (хотя и в более сжатые сроки) и снова достигла критического значения в количестве судебных инстанций, сейчас она находится в точке бифуркации, и следующая стадия еще не наступила». См. подробнее: Алексеевская Е.И. Законы развития судебной системы. М.: Юстицинформ, 2016.

¹³ Имеются в виду только те судебные решения, которые исполняются. Если судебное решение не исполнено, возможность возникновения судебно-властных отношений была только обозначена, самого суда не было.

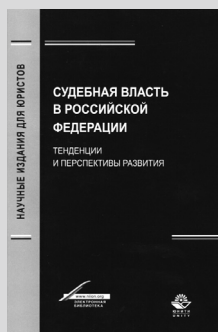
¹⁴ См. подробнее: Глобенко О.А. Стадия возбуждения уголовного дела: слово народа // *Уголовное судопроизводство*. 2016. № 2. С. 46—47.

¹⁵ См. подробнее: *Нравственные начала российского правосудия: Материалы Седьмой Межрег. науч.-практ. конф.* / Отв. ред. О.А. Егорова, Ю.Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2016.

¹⁶ См., например: Сорокин П. Преступление и кара, подвиг и награда. СПб., 1999.

¹⁷ Термин подсказан участниками конференции. См.: Там же. С. 25.

¹⁸ Капица С. Парадоксы роста: Законы развития человечества. М.: Альпина нон-фикшн, 2010. С. 95.



Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития: Науч. издание / П.К. Лысов и др., под ред. Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 167 с. (Серия «Magister»).

Раскрыты правовая природа и сущность судебной власти в Российской Федерации. На основе достижений юридической науки, а также законодательства определены тенденции и перспективы развития судебной власти в Российской Федерации.

Для преподавателей, студентов образовательных учреждений, организаций, осуществляющих обучение, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также для всех интересующихся проблемами, связанными с судебной системой и правоохранительной деятельностью.

Inheritance by the Civil Code of the RSFSR in 1922

Наследование по Гражданскому кодексу РСФСР 1922 г.

Ksenia Vladimirovna Maksyutina,
Competitor Moscow University
Russian Interior Ministry behalf of VY Kikot
E-mail: izh-408@yandex.ru

Ксения Владимировна Максютинa,
соискатель Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: izh-408@yandex.ru

Annotation. The article based on the study of the rules of the Civil Code of the RSFSR in 1922 investigated the development of the Soviet inheritance law in the period from 1922 to 1961. The characteristic of the basic institutions of law and adopted it in the development of other normative legal acts of the Soviet.

Keywords: will, law, property, inheritance, pravopre-emstvo, development, Soviet

Аннотация. В статье на основе изучения норм Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. исследуются вопросы развития советского наследственного права в период с 1922 по 1961 г. Дается характеристика основных институтов данного закона, а также принятых в его развитие других советских нормативных правовых актов.

Ключевые слова: завещание, закон, имущество, наследование, правопреемство, развитие, советский

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., введенный в действие в январе 1923 г., послужил образцом для подготовки гражданских кодексов других союзных республик. В отличие от декрета от 27.04.1918 «Об отмене наследования», в котором правопреемство трудовой собственности формулировалось как передача имущества умершего «в непосредственное управление и распоряжение», в Кодексе получило закрепление наследование. Допускалось наследование как трудовой, так и нетрудовой собственности.

Вместе с тем устанавливался ряд ограничений. В частности, допускалось наследование по закону и по завещанию «в пределах общей стоимости наследственного имущества не свыше 10 000 золотых рублей за вычетом всех долгов умершего». Если стоимость наследства после вычета всех долгов умершего превышала указанную сумму, то этот излишек переходил в доход государства. При невозможности выделения его в натуре или нецелесообразности такого выделения с хозяйственной точки зрения между государством и наследниками устанавливалось совместное владение общей собственностью или производился выкуп государством соответствующей части имущества.

Относительно большой размер стоимости доли в наследстве являлся существенным стимулом для привлечения мелкой и средней буржуазии к участию в восстановлении народного хозяйства. И в то же время этот предел служил границей допущения частного капитала в развитие экономики страны.

Следующее ограничение выразилось в установлении узкого круга наследников. Согласно ст. 418

ГК РСФСР наследниками по закону и по завещанию могли быть прямые нисходящие умершего (дети, внуки, правнуки), переживший супруг, нетрудоспособные и неимущие лица, фактически находившиеся на полном иждивении умершего не менее одного года до его смерти. При отсутствии указанных наследников имущество умершего признавалось выморочным и поступало в доход государства,

Наследственное правопреемство ограничивалось также и декретом ВЦИК от 11.11.1922 «О наследственных пошлинах», которым устанавливалось, что если отдельный наследник (как по закону, так и по завещанию) получает долю в наследственном имуществе в размере от 6 тыс. до 10 тыс. золотых руб., то он обязан уплатить пошлину в размере 4% ее стоимости. Если же она превышала 10 тыс. руб. (в случаях, предусмотренных примечанием к ст. 416 ГК РСФСР и ст. 17 Положения о государственных сберегательных кассах), то с каждой следующих 10 тыс. руб. пошлина увеличивалась на 4%, однако ее общая сумма не могла превышать 50% стоимости наследства. Если доля наследственного имущества оценивалась на сумму менее 6 тыс. руб. (от 1 тыс. до 6 тыс. руб.) пошлина уплачивалась в незначительных размерах (1—2%), менее 1 тыс. руб. — пошлиной не облагалась.

Чтобы не допустить передачу наследственного имущества по договору дарения, последний признавался недействительным, если заключался на сумму более 10 тыс. золотых рублей.

Указанные ограничения не применялись в отношении:

- (1) прав, вытекающих из договоров концессий, аренды, застройки и других, заключенных между наследодателем и государственными органами. Права контрагента государства переходили к его наследникам без ограничения суммой в 10 тыс. золотых руб.;
- (2) предметов домашней обстановки и обихода. Эти предметы (кроме предметов роскоши) переходили к наследникам, проживавшим совместно с умершим не менее года до его смерти, без зачисления их в предельную сумму 10 тыс. золотых руб.;
- (3) вкладов в государственные сберегательные кассы. Вкладчику сберкассы было предоставлено право учинить завещательную надпись без каких-либо ограничений, т.е. завещать вклад кому угодно, в том числе и лицам, не входящим в круг наследников по закону, и в любом размере (ст. 17 Положения о государственных сберегательных кассах);
- (4) прав, вытекающих из патента. Патент мог быть передан по наследству без его включения в состав наследственного имущества (ст. 30 постановления ЦИК и СНК СССР от 12.09.1924);
- (5) имущественных прав, вытекающих из авторского права (ст. 11 постановления ЦИК и СНК СССР от 30.01.1925 «Об основах авторского права»).

Снимая ограничения в наследственном преемстве в отношении прав, вытекающих из договоров аренды, концессии, застройки и др., законодатель руководствовался интересами государства. Для восстановления народного хозяйства требовалось, чтобы работа предприятий, переданных частным лицам по договору аренды, концессии или застройки, не прекращалась со смертью контрагента государства.

При наследовании по закону к наследованию призывались одновременно все наследники, т.е. дети, внуки, правнуки умершего, переживший супруг, а также нетрудоспособные и неимущие лица, фактически находившиеся на полном иждивении умершего не менее одного года до его смерти. Наследство делилось между ними в равных долях. Если кто-либо из указанных наследников отказывался от принятия наследства, а также в случаях неявки наследников в течение шести месяцев по принятии мер охраны наследственного имущества, причитавшиеся им доли в наследстве признавались выморочным имуществом и поступали в доход государства. Приращение наследственных долей, а также отказ от наследства в пользу другого наследника не допускались.

При наследовании по завещанию имущество умершего не выходило за пределы круга наследников по закону. Руководствуясь интересами укрепле-

ния семьи, законодатель предоставил завещателю возможность по своему усмотрению лишь распределить наследственное имущество между наследниками по закону. При его распределении завещатель мог установить неравные доли, передать все имущество (в том числе и предметы домашней обстановки и обихода) одному или нескольким лицам, лишив наследства остальных наследников.

В случае отсутствия завещания, определявшего раздел наследственного имущества, оставшегося вне завещания, имущество распределялось в равных долях между всеми наследниками по закону.

Закон допускал лишь письменную форму завещания. Оно признавалось действительным в том случае, если оно подписано завещателем и представлено в нотариальный орган для внесения в актовую книгу. Если завещатель не мог его подписать в силу неграмотности, болезни или физических недостатков, то по его просьбе завещание подписывалось другим лицом – рукоприкладчиком.

Наследники подразделялись на присутствующих и отсутствующих. Если присутствующий в месте открытия наследства наследник в течение трех месяцев со дня принятия мер охраны не заявлял суду об отказе от наследства, то он считался принявшим наследство. Отсутствующий наследник признавался принявшим наследство в случае, если он в течение шести месяцев со дня принятия мер охраны наследственного имущества заявлял народному суду по месту открытия наследства о своем желании его принять.

Наследственное право других союзных республик отличалось от наследственного права РСФСР незначительно. Например, ГК Грузинской ССР, введенный в действие с 01.09.1923, предусматривал возможность завещать имущество социалистическим организациям. В отличие от ГК РСФСР ГК Грузинской ССР допускал приращение наследственных долей.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 29.01.1926 был отменен предельный размер стоимости наследственного имущества. В результате наследники, проживавшие совместно с умершим, получали имущество, относящееся к обычной домашней обстановке и обиходу (за исключением предметов роскоши), сверх причитавшейся им доли из имущества умершего.

Обстоятельства, послужившие причиной отмены предельного размера, указывались в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 15.02.1926 «Об отмене максимума наследования и дарения». В преамбуле говорилось, что это производится «для облегчения возможности продолжения существования промышленных и торговых предприятий после смерти их владельцев, а также в целях создания более благоприятных условий образования и прилива в страну материальных и денежных средств».

Отмена максимума наследования вызвала необходимость в изменении порядка обложения наследства налогом. В РСФСР такие изменения устанавливались постановлениями СНК РСФСР от 20.01.1927, от 28.05.1927, от 19.05.1928 и постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30.10.1929. Согласно указанным нормативным актам налог по-прежнему исчислялся пропорционально стоимости наследства, с той лишь разницей, что ставки налога с больших наследств значительно повысились. Максимальный размер налога достигал 90% стоимости наследства. Налог исчислялся не со стоимости наследственной доли, а со всей наследственной массы и распределялся между наследниками пропорционально полученной доле. Если стоимость наследственной массы не превышала 1 тыс. руб., то это наследство налогом не облагалось. Следовательно, новый порядок обложения налогом не допускал чрезмерной концентрации частного капитала в одних руках.

Следующее изменение в наследственном праве произошло в связи с введением с 01.03.1926 института усыновления. Усыновленные и их потомство по отношению к усыновителям в личных и имущественных правах и обязанностях приравнивались к родственникам по происхождению. В связи с этим они стали наследовать после усыновителей.

Дальнейшее расширение круга наследников произошло с принятием постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 06.04.1928. В их число были включены государственные органы и общественные организации.

В 1928 г. введен институт обязательной доли в наследстве. Согласно постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 28.05.1928 независимо от содержания завещания несовершеннолетние наследники стали получать не менее 3/4 той доли, которая им причиталась бы при наследовании по закону.

Указанные изменения в наследственном праве имели место и в других союзных республиках. Там, где не произошло таких изменений, судебная практика восполнила недостающие нормы. Например, в Украинской ССР судебная практика, руководствуясь ст. 1 ГК УССР 1922 г., признавала частично недействительными завещания, в которых несовершеннолетние наследники лишались наследства.

В дальнейшем изменился порядок охраны наследственного имущества, которой стали заниматься не суды, а нотариальные органы. Они же стали выдавать и свидетельства о праве наследования. ГК РСФСР 01.04.1935 был дополнен ст. 436, в которой указывалось, что вкладчикам, вносящим вклады, как денежные, так и в ценных бумагах, в кредитные учреждения, предоставляется право указывать лиц, которым вклад должен быть выдан в случае смерти вкладчика. При наличии такого распоряжения вклад не входил в состав наследства.

В противном случае на вклад распространялись общие правила о наследовании.

В условиях военного времени возникла необходимость упростить форму завещания военнослужащих. Согласно постановлению СНК СССР от 15.09.1942 «О порядке удостоверения доверенностей и завещаний военнослужащих в военное время» завещания военнослужащих, удостоверенные командованием отдельных воинских частей (полков, эскадрилий, кораблей 1, 2, 3-го рангов, соединений кораблей 4-го ранга, отдельных батальонов, дивизионов, рот, батарей, отрядов и других соответствующих им воинских частей), приравнивались к нотариальным.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10.04.1942 «О государственной пошлине» изменился размер пошлины за выдачу свидетельства, подтверждающего право наследования.

09.01.1943 был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене налога с имущества, переходящих в порядке наследования и дарения, и предоставлении льгот по государственной пошлине наследникам лиц, погибших при защите Родины».

С принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 08.07.1944 «Об усилении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного знака «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» только зарегистрированный брак стал порождать права и обязанности супругов. Лица, состоявшие в фактических брачных отношениях до издания этого Указа и не оформившие свои отношения путем регистрации брака, не признавались супругами и не могли наследовать друг другу. В тех случаях, когда фактические брачные отношения, существовавшие до издания этого Указа, не могли быть оформлены вследствие смерти или пропажи без вести на фронте одного из лиц, состоявших в таких отношениях, другой стороне предоставлялась возможность обратиться в суд с заявлением о признании ее супругом умершего или пропавшего без вести лица на основании ранее действовавшего законодательства. Такая возможность предусматривалась Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10.11.1944 «О порядке признания фактических брачных отношений в случае смерти или пропажи без вести на фронте одного из супругов».

Следующие изменения в советском наследственном праве появились благодаря принятию Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14.03.1945 «О наследовании по закону и по завещанию».

Прежде всего, расширился круг наследников, в число которых были включены родители, братья и сестры умершего.

Впервые устанавливалась очередность призвания к наследованию. Ранее к наследованию по закону призывались все наследники одновременно (дети внуки, правнуки и супруг умершего, а также нетрудоспособные и неимущие лица, фактически находившиеся на полном иждивении умершего не менее одного года до его смерти), и каждый из них получал равную долю в наследственной массе.

К наследникам первой очереди относились дети (в том числе усыновленные), супруг и нетрудоспособные родители умершего, а также другие нетрудоспособные, состоявшие на иждивении умершего не менее одного года до его смерти. В случае их отсутствия или непринятия наследства к наследованию по закону призывались наследники второй очереди – трудоспособные родители. Если и эти наследники отсутствовали или они отказались от наследства, то призывались наследники третьей очереди – братья и сестры умершего. Внуки и правнуки призывались к наследованию только в порядке представления.

Расширились права завещателя. При отсутствии наследников по закону наследодатель мог завещать свое имущество любому лицу.

Усилилась охрана интересов нетрудоспособных лиц. Если ранее право на обязательную долю в наследстве имели только несовершеннолетние наследники, то согласно Указу таким правом стали пользоваться все нетрудоспособные наследники. Если до издания Указа размер обязательной доли

составлял 3/4 той доли, которая причиталась бы при наследовании по закону, то согласно ст. 2 Указа обязательная доля нетрудоспособных наследников была увеличена до полной доли, т.е. до размера той доли, которая причиталась бы им при наследовании по закону.

Вводился институт приращения наследственной доли. В случае отказа наследника по закону от наследства или непринятия им наследства причитавшаяся ему доля в наследственном имуществе переходила к наследникам той очереди, которая призывалась к наследованию. Ранее эта доля признавалась выморочным имуществом и поступала в доход государства. Наследственное имущество теперь признавалось выморочным лишь в трех случаях:

- (1) если у наследодателя не осталось никого из наследников по закону и он не оставил завещания;
- (2) если все наследники лишены завещанием наследства;
- (3) если все наследники отказались от наследства или не приняли его.

Наследственное право с внесенными в него в 1945 г. изменениями действовало без каких-либо существенных дополнений или изъятий вплоть до принятия в 1961 г. Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик. До этого времени советское наследственное право развивалось путем разъяснений Верховного Суда и издания нормативных актов отдельными министерствами.

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

IJAPALP

16+


www.nion.org
ЭЛЕКТРОННАЯ
БИБЛИОТЕКА



ISBN 9772449258007



9 772449 258007