

**Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Российский государственный университет правосудия»  
Северо-Кавказский филиал**



**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА  
ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ,  
ТЕНДЕНЦИИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

**Материалы  
Всероссийской научно-практической конференции  
(Краснодар, 10 июня 2020 г.)**

**Сборник статей**

Краснодар  
2020

УДК 342.9:347.73  
ББК 67.401:67.402  
А43

**Ответственные редакторы:**

*Бочкарева Е.А., д-р юрид. наук, доцент, зав. кафедрой  
административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»;*  
*Волкова В.В., канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»*

**А43** **Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность** : Материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Краснодар, 10 июня 2020 г.). Сборник статей / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, В.В. Волкова; СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2020. – 248 с.

ISBN 978-5-91718-628-3

В сборнике представлены статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность», организованной кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар) 10 июня 2020 года.

В статьях охвачен широкий круг теоретических и практических проблем применения административного законодательства Российской Федерации, его эффективности и перспектив развития.

Сборник адресован научным работникам, преподавателям, практикующим юристам, аспирантам, магистрантам, студентам и всем, кто интересуется вопросами правового регулирования административных и финансовых отношений.

ББК 67.401:67.402  
УДК 342.9:347.73

ISBN 978-5-91718-628-3

© Коллектив авторов, 2020  
© Оформление ООО «Издательский  
Дом – Юг», 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

## 1 секция

### **Теоретические и практические аспекты совершенствования административного законодательства: итоги и перспективы**

<b>Андреева Е.М.</b> Администрирование государственной грантовой поддержки в РФ .....	7
<b>Бредихин Г.П.</b> Развитие законодательства о защите прав хозяйствующих субъектов на средства индивидуализации в юрисдикции ЕАЭС .....	13
<b>Бутько Л.В.</b> Роль интерактивности правовых норм в трансформации исполнительной власти .....	21
<b>Волкова В.В.</b> Взаимосвязь поощрения публичных служащих со стимулированием: правовой аспект .....	27
<b>Дементьев И.В.</b> Содержание компетенции налоговых органов и проблемы ее закрепления в законодательстве .....	37
<b>Зайкова С.Н.</b> Правовое регулирование административного ценообразования: оценка эффективности .....	45
<b>Кайнов В.И.</b> Правовые привилегии как мера противодействия злоупотреблению правом в административном процессе .....	52
<b>Кожушко С.В.</b> О реализации органами исполнительной власти принципов бюджетной системы: на примере принципа открытости (прозрачности) .....	58

<b>Костылев В.В., Клокова О.Д.</b> Административно-правовой режим как основа регулирования оборота гражданского оружия самообороны .....	68
<b>Кулишенко Е.А.</b> Формирование института уполномоченного в рамках правовой системы государства .....	73
<b>Мальшев Е.А.</b> Проблемы законодательного обеспечения социальной и культурной адаптации иностранных граждан (трудящихся-мигрантов) в современной России .....	77
<b>Мирошник С.В.</b> К вопросу о предмете административно-правового регулирования .....	84
<b>Русанова С.Ю., Чеботарев А.И.</b> К вопросу об административно-правовом статусе судьи .....	93
<b>Таран О.А.</b> К вопросу об оценочных категориях в системе государственного управления .....	101
<b>Хахалева Е.В.</b> Упрощенное производство по административным делам: состояние законодательства и перспективы правового регулирования .....	106
<b>Хоменко А.С.</b> К вопросу правового регулирования порядка обращения с трупами домашних животных .....	115
<b>Чабан Е.А.</b> Стратификация административной системы как фактор развития законодательства .....	124
<b>Щукина Т.В.</b> Правовые основы интеграции российского высшего образования в международную образовательную систему .....	128

## 2 секция

### Контроль и ответственность в сфере государственного и муниципального управления: состояние, тенденции, эффективность

**Бочкарева Е.А., Хамидуллин К.Ш.**

О понятии налоговой ответственности и ее соотношении  
с финансовой и административной ответственностью ..... 132

**Васильева Е.Г.**

Налоговое правонарушение как основание  
административной ответственности по КоАП РФ:  
вопросы правовой регламентации ..... 140

**Васянина Е.Л.**

Проблемы реализации реформы контрольно-надзорной  
деятельности в Российской Федерации ..... 147

**Душаква Л.А.**

Возможности реформирования  
системы контрольно-надзорных органов ..... 155

**Евсикова Е.В.**

Тенденции развития административно-деликтного  
законодательства республики Крым  
и города федерального значения Севастополя:  
проблемы и перспективы ..... 160

**Запольский С.В.**

Теоретические основы законодательства  
о финансовом контроле ..... 166

**Капитонова Е.А.**

Усиление ответственности за правонарушения,  
совершенные несовершеннолетними: дуализм подхода  
к нормативному регулированию ..... 175

**Косян М.А.**

Некоторые вопросы  
административно-правового регулирования  
общественного финансового контроля ..... 183

<b>Меликовский А.А.</b> Законодательство об административных правонарушениях в свете административно-деликтной реформы: взгляд с позиции общеправовой теории .....	187
<b>Мифтахов Р.Л.</b> Важнейшие аспекты контрольно-надзорной деятельности публичной администрации .....	197
<b>Очаковский В.А., Архиреева А.С.</b> К вопросу о проведении Центральным банком Российской Федерации контрольных мероприятий .....	204
<b>Панкратова О.В.</b> Состояние и перспективы развития кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях .....	208
<b>Рахвалова М.Н., Ищук А.А.</b> Административная ответственность за разглашение врачебной тайны .....	212
<b>Руденко А.В.</b> Нормотворческие полномочия субъектов РФ в сфере административной ответственности в свете проекта КоАП РФ .....	218
<b>Соловьева С.В.</b> Эффективность и перспективы совершенствования административных наказаний .....	224
<b>Фарикова Е.А.</b> Современное законодательство об административных правонарушениях и административном судопроизводстве .....	233
<b>Шатурина Н.А.</b> Организационно-правовые аспекты противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (на примере Липецкой области) .....	238

# 1 СЕКЦИЯ

## Теоретические и практические аспекты совершенствования административного законодательства: итоги и перспективы

*Андреева Елена Михайловна,  
доктор юрид. наук,  
доцент кафедры финансового права,  
ФГБУ ВПО «СПбГЭУ»  
г. Санкт-Петербург*

### АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНТОВОЙ ПОДДЕРЖКИ В РФ

**Аннотация.** В статье дан анализ и оценка статей бюджетного законодательства, посвященных порядку администрирования государственной грантовой поддержки. Под администрированием государственной грантовой поддержки автор понимает деятельность исполнительных органов власти по организации предоставления и контролю за расходованием средств бюджетных грантов. В результате автор приходит к выводу о фрагментарном регулировании данных отношений и предлагает меры по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** финансовое право, гранты, финансирование, субсидия.

В Российской Федерации достаточно много внимания уделяется финансовой поддержке разных сфер деятельности и отдельных категорий граждан, в том числе в форме грантов. Например, объем бюджетных средств, выделенных на научные проекты через федеральное бюджетное учреждение «Российский фонд фундаментальных исследований» посредством предоставления грантов составил в 2016 году – 9,9 млрд руб., в 2017 году – 10,0 млрд руб., в 2018 – 19,1 млрд руб.<sup>1</sup>. Общая сумма грантов по разным направлениям в федеральном бюджете была предусмотрена в 2016 году

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Федерального бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований». Отчеты о результатах деятельности РФФИ и использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2016, 2017, 2018 гг. – URL : [https://www.rfbr.ru/rffi/ru/news\\_events/o\\_2095203](https://www.rfbr.ru/rffi/ru/news_events/o_2095203). (дата обращения 12.08.2019).

в размере 18,0 млрд рублей, в 2017 году – 23,6 млрд рублей, в 2018 году – 38,6 млрд рублей, в 2019 год – 30,6 млрд рублей<sup>1</sup>. Между тем единое понятие грантов, а также универсальный порядок их администрирования в российском законодательстве отсутствуют.

Нельзя сказать, что в России полностью не осуществляется «грантовое регулирование». Во-первых, в нормативных правовых актах представлено несколько определений грантов, приспособленных для конкретных целей. Например, одно из них закреплено в ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Так, в нем, гранты рассматриваются именно как частные денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований (статья 2 закона). В ст. 16.2 названного документа, указано, что в форме грантов допустима и государственная поддержка инновационной деятельности. В Федеральном законе от 11.08.1995г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» упоминается о благотворительных грантах как форме благотворительных пожертвований, предоставляемых гражданами и юридическими лицами, и носящих целевой характер (статья 15 закона). В Бюджетном кодексе Российской Федерации слово «гранты» упоминается пять раз, но не формулируется в качестве отдельного понятия. Так, из статей 78 и 78.1 кодекса следует, что гранты представляют собой разновидность субсидий. В постановлении Правительства РФ от 18.12.2019 г. № 1706 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2019 г. № 476»<sup>2</sup>, предусмотрено предоставление грантов «Агростартап», которые в нем формулируется как средства, перечисляемые из

---

<sup>1</sup> Обобщение авторов по анализу данных федеральных бюджетов за 2016–2020 гг. / Федеральные законы от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.»; от 19.12.2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 гг.»; от 05.12.2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 гг.»; от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов». // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 30.01.2020).

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2019. № 52. Ст. 7949.



бюджета субъекта РФ крестьянскому (фермерскому) хозяйству для софинансирования его затрат, не возмещаемых в рамках иных направлений государственной поддержки, связанных с реализацией проекта создания и развития крестьянского (фермерского) хозяйства...».

Во-вторых, в тех же документах установлены определенные порядки получения грантов. Тем не менее, они в значительной степени отличаются друг от друга и не имеют общей основы правового регулирования как в отношении «частных», так и «бюджетных» грантов. Таким образом, можно констатировать отсутствие целостного подхода к регламентации грантовых отношений.

В рамках настоящей публикации мы сфокусируемся на рассмотрении процесса администрирования именно бюджетных грантов. Термин «бюджетные гранты» в законодательстве не используется и введен автором для отграничения их от грантов, предоставляемых из частных (негосударственных) источников. Под ними предлагается понимать денежные средства, имеющие целевое назначение, предоставляемые из бюджета публично-правового образования физическим, юридическим лицам на безвозмездной, безвозвратной основе под реализацию определенных проектов. В качестве примечания укажем, что отсутствие понятия и четких критериев гранта приводит к смешению самим законодателем государственной грантовой поддержки со схожими, но не тождественными формами бюджетного финансирования, в частности, пособиями, субсидиями. Например, к грантам относят гранты Президента Российской Федерации для поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности<sup>1</sup>. Согласно Порядку их предоставления, они выплачиваются обучающимся за достижения в учебе, однако не предполагают расходование на саму учебу. То есть данные денежные средства не носят целевой характер. На наш взгляд, они более подходят под категорию «социальное пособие».

Сам термин «администрирование» в настоящее время пользуется большой популярностью в публичном управлении, однако его легального толкования закон не содержит. Нам импонирует определение государственного администрирования А.С. Сухарева,

---

<sup>1</sup> См. Постановление Правительства РФ от 19.12.2015г. № 1381 «О порядке предоставления и выплаты грантов Президента Российской Федерации для поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 52. Ст. 7606.

который под ним понимает нормативно урегулированную подзаконную властную деятельность государственных органов по осуществлению установленных объемов полномочий организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера в целях осуществления государственных функций и достижения государственно значимого результата во всех сферах жизни и деятельности общества и государства<sup>1</sup>. Исходя из этого определения и выведенного понятия бюджетных грантов, администрированием государственной грантовой поддержки следует признать деятельность исполнительных органов власти по организации предоставления и контролю за расходованием средств бюджетных грантов.

И здесь возникает вопрос, в каком нормативном документе должны быть определены основы такой деятельности? Очевидно, что данная сфера относится к финансовой деятельности государства, а значит правовой механизм администрирования государственной грантовой поддержкой должен концентрироваться в бюджетном законодательстве. Однако, Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит крайне скудное число установлений о грантах. Как уже было сказано, в нем грант рассматривается как разновидность субсидий. Отсюда все нормы БК РФ о грантах можно разделить на общие – те, что относятся ко всем субсидиям, в том числе и к грантам, и специальные, которые регулируют только грантовые отношения. Кроме того, регулирование отличается в зависимости от получателя грантов. Так, в незначительной степени отличается порядок предоставления грантов коммерческим и некоммерческим организациям. В качестве специальных положений, в БК РФ закреплено следующее:

– грантополучателями могут быть юридические лица (за исключением казенных учреждений), индивидуальные предприниматели и физические лица;

– в законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации;

---

<sup>1</sup> Сухарев А.С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права // Административное право и процесс. – 2009. – № 3.

– порядок предоставления грантов определяется в указанных выше решениях. В случае, если в этих решениях не предусмотрен такой порядок, он устанавливается соответственно нормативными правовыми актами названных субъектов. Во втором случае, данные акты должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, в противном – нет;

– гранты могут предоставляться как на конкурсной основе, так и без таковой (ст. 78);

– гранты могут предоставляться из бюджета субъекта РФ федеральным государственным учреждениям (ст. 138.1).

Собственно, на этом специальное грантовое регулирование и заканчивается.

Общие нормы о грантах, которые касаются всех видов субсидий, дополняют приведенные выше положения, следующим:

– получатели субсидий не должны иметь просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием. Однако, данное ограничение может не распространяться на случаи, установленные Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, что полностью нивелирует значимость данной нормы (п. 17 ст. 241 БК РФ);

– получатели субсидий не могут являться иностранными юридическими лицами либо российскими юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля участия офшорных компаний в совокупности превышает 50 % (п. 15 ст. 241 БК РФ);

– о предоставлении данных средств в обязательном порядке заключается соглашение (договор), форма которого устанавливается соответствующим финансовым органом. Например, типовая форма для грантов, предоставляемых из федерального бюджета, установлена приказом Министерства финансов РФ);

– обязательным условием данного соглашения является предоставление грантополучателем права на проведение в отношении него мероприятий финансового контроля в части соблюдения целей и условий использования гранта (ст. 78, 78.1 БК РФ).

С марта 2019 года действует Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2019 г. № 322 «Об общих

требованиях к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе» (далее – Постановление Правительства № 322). К сожалению, оно дополняет общий порядок администрирования грантов в незначительной степени. Постановление № 322 устанавливает лишь «общие требования» к нормативным правовым актам о предоставлении грантов, а не к самой грантовой деятельности и к порядку бюджетного финансирования. Нивелирует значимость данного документа еще и то обстоятельство, что зафиксированные в нем общие требования не распространяются на порядки предоставления грантов в форме субсидий, определенные решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации. То есть, если правила предоставления отдельных видов грантов установлены в конкретных решениях о предоставлении этих грантов, данные правила имеют приоритет перед общими требованиями, закрепленными в Постановлении Правительства № 322. Соответственно, данное постановление применяется по «остаточному принципу».

Из содержания прокомментированных документов видно, что законодатель не уделяет должного внимания администрированию грантовой поддержки. Нормы о грантах не собраны в одну главу или хотя бы статью Бюджетного кодекса РФ. Основными пробелами в определении правил администрирования грантов являются следующие:

- нет критериев выбора приоритетных направлений предоставления грантов (наука, культура, образование и т.д.);

- не установлены условия для конкурсной (внеконкурсной) процедуры получения грантов, собственно, как и сама названная процедура;

- огромное количество вопросов оставлено на откуп положений о предоставлении конкретных грантов. Например, это касается таких важных моментов, как порядка расчета размера грантов, сроков подачи и рассмотрения заявок, порядка отбора грантополучателей, способа финансирования грантополучателя (авансирование

либо платежи по факту выполнения), порядка и форм отчетности и многие другие;

– фактор усмотрения при принятии решений властных органов о предоставлении грантов крайне велик.

Проведенный анализ показывает, что само понятие грантов и процедура администрирования государственной грантовой поддержки требует совершенствования. В качестве предложений, предлагаем четко разграничить гранты от других видов субсидий и выделить их в отдельную форму бюджетного финансирования. Во-вторых, установить такие признаки грантов, которые не допустят их смешения со сходными понятиями, например, с социальными пособиями. В-третьих, объединить все нормы о бюджетных грантах в отдельную главу БК РФ, в которой детально регламентировать процедуру предоставления и расходования грантов за счет бюджетных средств.

*Бредихин Глеб Павлович,  
адвокат,  
аспирант РАНХиГС при Президенте РФ  
г. Санкт-Петербург*

## **РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ НА СРЕДСТВА ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ В ЮРИСДИКЦИИ ЕАЭС**

*Аннотация.* В данной работе подводятся итоги работы ЕАЭС в области защиты прав предпринимателей на средства индивидуализации. Приводится анализ судебной практике в делах связанных с защитой прав на средства индивидуализации. Предлагаются пути решения существующих практических и теоретических проблем в рамках защиты прав предпринимателей ЕАЭС.

*Ключевые слова:* право интеллектуальной собственности, исключительные права, интеллектуальные права, средства индивидуализации, ЕАЭС.

История существования ЕАЭС относительно недолгая и берёт своё начало с 2015 года, с года учреждения союза. Однако за

4 года была проделана бурная правовая работа по разработки законодательства, способствующего свободной торговли между странами-участницами союза. Данная работа особенно была проведена в отношении законодательства о защите прав хозяйствующих субъектов на средства индивидуализации, что особенно важно при торговле между государствами-членами союза. В следующем году ЕАЭС отметит своё пятилетие, что является основанием подведения итогов работы и результатов.

Евразийский экономический союз берёт своё начало с учреждения Договора о Евразийском Экономическом Союзе. Широко известно, что свобода передвижения товаров и услуг способствует расширению общего рынка, а, следовательно, и объёму капитала на этом рынке. По данным официального сайта ЕАЭС в странах союза проживает около 183,8 млн человек, и территория союза достигает около 14 % мировой суши<sup>1</sup>. Такие внушительные показатели напрямую влияют на экономические результаты, что в результате служит причиной расширения ЕАЭС. Помимо стран участниц союза, с 2015 по 2019 год были подписаны соглашения с такими странами как: Китай, Иран, Сербия, Куба, Вьетнам и др. С рядом стран ведутся переговоры о вступлении, и также определённые государства выразили свой интерес вступить в союз. Разумеется, так как ЕАЭС способствуют безграничному перемещению товаров и услуг, то неминуемо в этом перемещении участвуют объекты интеллектуальной собственности, в том числе средства индивидуализации.

В ходе осуществления торговли между странами, было определено, что законодательство стран-участниц союза об интеллектуальной собственности и средствах индивидуализации в некоторой степени отличается между собой. Отметим, что данные отличия не являются чем-то непреодолимым, так как на развития законодательства об интеллектуальной собственности в большей степени на все страны повлияла Бернская и Парижская конвенция, а также Мадридское соглашение, как основное соглашение о товарных знаках. Так же была проделана огромная работа по синхронизированию законодательства об интеллектуальной собственности Всемирной организацией интеллектуальной собственности

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Комиссии ЕАЭС. – URL : <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-04-2016-2.aspx> (дата обращения 30.12.2019).

(ВОИС). Тем не менее, был выявлен ряд разногласий по поводу легальных определений и правовом регулировании, которые потребовали дополнения Договора о ЕАЭС в части дополнительных протоколов.

Важной особенностью Договора ЕАЭС в части интеллектуальной собственности является раздел 13 посвящённый интеллектуальной собственности и средствам индивидуализации. Договор ЕАЭС признаёт действия международного права и международных договоров. Перед странами-участницами поставлено две важные задачи:

- 1) гармонизация законодательства стран-участниц в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности;
- 2) защита интересов обладателей прав на объекты интеллектуальной собственности государств-членов.

Эти задачи определяют цели существующих правовых норм, как союза, так и национальных законодательств. Все дополнения к договору также должны соответствовать этим двум нормам-принципам.

Помимо поддержки научного и инновационного развития, предоставления благоприятных условий для обладателей интеллектуальной собственности, введения системы регистрации товарных знаков и знаков обслуживания Евразийского экономического союза и наименований мест происхождения товаров Евразийского экономического союза, а также обеспечения защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, в том числе в сети Интернет - была определена задача обеспечения эффективной таможенной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности посредством ведения единого таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности государств-членов.

Введение единого таможенного реестра должно обеспечить более быстрое пересечение таможни. Таким образом, задача таможенных органов максимально упрощена, что с одной стороны облегчает и ускоряет работу таможни, с другой стороны защищает других лиц и правообладателей от злоупотреблений с их стороны.

Понятие интеллектуальной собственности унифицировано для стран ЕАЭС. Статья 90 Договора о ЕАЭС определяет правовой режим объектов интеллектуальной собственности. Стоит отметить,

что законодательство союза либерально относиться к национальным законодательствам. Так, законодательством государства-члена могут быть предусмотрены исключения из национального режима в отношении судебных и административных процедур, государства-члены могут предусматривать в своем законодательстве нормы, которые обеспечивают больший уровень охраны объектов интеллектуальной собственности.

В целом законодательство об интеллектуальной собственности и средствах индивидуализации максимально синхронизировано с международным законодательством. В доказательство чего можно привести ряд международных договоров действие которых распространяется на ЕАЭС. Среди них: Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 года (в редакции 1971 года); Будапештский договор о международном признании депонирования микроорганизмов для целей патентной процедуры от 28 апреля 1977 года; Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву от 20 декабря 1996 года; Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам от 20 декабря 1996 года; Договор о патентном праве от 1 июня 2000 года; Договор о патентной кооперации от 19 июня 1970 года; Конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм от 29 октября 1971 года; Мадридское соглашение о международной регистрации знаков от 14 апреля 1891 года и Протокол к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков от 28 июня 1989 года; Международная конвенция об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций от 26 октября 1961 года; Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 года; Сингапурский Договор о товарных знаках от 27 марта 2006 года. Даже, если государство-член не является участниками указанных международных договоров, то оно должно принять на себя обязательство по присоединению к ним.

Правоприменение законодательства о средствах индивидуализации определяется ст. 91 Договора ЕАЭС. Законодательство по защите прав на объекты интеллектуальной собственности права Союза составляют также Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. Страны-участницы обязаны осуществлять



сотрудничество и взаимодействие в целях координации действий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений прав на средства индивидуализации на территориях государств-членов.

Важной вехой развития законодательства по защите прав на объекты интеллектуальной собственности и средства индивидуализации является учреждение Консультативного комитета по интеллектуальной собственности при коллегии комиссии ЕАЭС. В состав консультативного комитета входят эксперты-представители государств-членов. Планируется учреждение Подкомитета по координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, в который войдут представители правоохранительных и административных органов государств Союза<sup>1</sup>.

Приложение № 26 к Договору о ЕАЭС является наиболее содержательным нормативно-правовым актом, направленным на преодоление разногласий определяющих правовое регулирование в области интеллектуальных прав в странах-участницах. Приложение № 26 к Договору о ЕАЭС устанавливает порядок управления авторскими и смежными правами на территории ЕАЭС в случаях, когда осуществление прав в индивидуальном порядке невозможно или когда законодательством стран-участниц это разрешено без согласия правообладателей с выплатой вознаграждения<sup>2</sup>.

После распада СССР ряд средств индивидуализации, который раньше не имел правообладателя, начал применяться отдельными субъектами интеллектуальной деятельности, что привело к возникновению споров, и как следствию новым этапом развития законодательства по охране и защите средств индивидуализации в рамках ЕАЭС.

Как отмечается, предъявление требования о признании права на товарный знак к лицу, которое отрицает, или иным образом не признает право правообладателя, довольно редко встречается на практике<sup>3</sup>. Однако в практике Суда по интеллектуальным правам подобного рода судебное дело имело место быть.

---

<sup>1</sup> Жерновой М.В. Защита интеллектуальной собственности в Евразийском экономическом союзе: состояние и тенденции // Безопасность бизнеса. – 2017. – № 2. – С. 14–17.

<sup>2</sup> Официальный сайт Комиссии ЕАЭС. – URL : <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-04-2016-2.aspx> (дата обращения 30.12.2019).

<sup>3</sup> Карабанов А.Л. Товарный знак: как создать и защитить / А.Л. Карабанов, М.В. Доронина. – М. : Редакция «Российская газета», 2018. – Вып. 7. – 144 с.

Так, широко известно дело «о признании исключительного права на товарный знак «PHILIPS» по свидетельству Российской Федерации № 310256, в том числе права запрещать обществам «Торговый дом «АНК» и «Дэйпак» предлагать к продаже, продавать или иным образом вводить в гражданский оборот на территории Российской Федерации медицинские изделия, маркированные указанным товарным знаком, а также хранить и перевозить их для указанных целей, за исключением медицинских изделий, правомерно введенных в гражданский оборот на территории государств Евразийского экономического союза непосредственно компанией Конинклийке Филипс Н.В. или с ее согласия»<sup>1</sup>.

Однако суд, пришёл к довольно спорному выводу: «В отношении требования о признании исключительного права истца на товарный знак суды первой и апелляционной инстанций правомерно указали на то, что ответчики не отрицали право Конинклийке Филипс Н.В. на товарный знак «PHILIPS»<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что о работе Суда ЕАЭС приходится в настоящее время судить из средств массовой информации или электронно-правовых систем, в частности действующих на территории Российской Федерации. Сайт Суда ЕАЭС не содержит достаточной информативности и своевременной статистики, которая необходима для анализа работы этого суда.

Помимо этого, как отмечается, существует проблема, связанная с использованием «советских» товарных знаков, поскольку одними и теми же «советскими» товарными знаками в странах ЕАЭС нередко обладают разные лица<sup>3</sup>. Спрос на средства индивидуализации подобного рода имеет место быть в связи с тем, что такие товары, как правило, обладают зарекомендовавшим себя качеством.

Кроме этого, выделяется проблема параллельного импорта, т.е. ввоза оригинального товара неуполномоченным импортером, что может быть расценено как нарушение законодательно

---

<sup>1</sup> Постановление Суда по интеллектуальным правам от 09.08.2017 № С01-594/2017 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Постановление Суда по интеллектуальным правам от 09.08.2017 № С01-594/2017 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Сергеев А.П. «За» и «Против» введения права преждепользования советскими брендами // Закон. – 2016. – № 9. – С. 86.

установленного принципа исчерпания прав на товарный знак<sup>1</sup>. Отметим, что ввоз оригинального товара неуполномоченным импортером является фактом нарушения дистрибьютерского соглашения в виду того, что изготовитель осуществил продажу товару лицу, которое не должно было, затем его поставить в то или иное государство.

В настоящее время законодательства по защите прав на средства индивидуализации продолжает развиваться и совершенствоваться. Страны ЕАЭС договорились о сотрудничестве в рамках ст. 89 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 и выделили среди направлений сотрудничества государств-членов «введение системы регистрации товарных знаков и знаков обслуживания Евразийского экономического союза и наименований мест происхождения товаров Евразийского экономического союза».

Данный принцип предлагается закрепить в нормативно правовом акте, который в настоящее время подготавливается Комиссией ЕАЭС: Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза<sup>2</sup>. А также в, так называемом, Соглашение о едином порядке управления авторскими и смежными правами на коллективной основе<sup>3</sup>. Оба эти нормативно-правовых акта в настоящее время проходят национальные согласования.

Среди проблем связанных с защитой прав на средства индивидуализации стоит отметить два очень важных фактора. Первый фактор заключается в том, что несмотря на то, что при ЕАЭС был создан Суд, судебная практика по делам, связанным с защитой прав на интеллектуальную собственность (и средства индивидуализации, в частности) остаётся недоступной для специалистов в

---

<sup>1</sup> Тюнин М.В. Сравнительный анализ предложений по применению различных моделей исчерпания прав в Таможенном союзе и едином экономическом пространстве // Адвокат. – 2014. – № 4.

<sup>2</sup> Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 17.03.2016 № 13 «О проекте Договора о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза» // СПС Консультант-Плюс.

<sup>3</sup> Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12.11.2013 № 261 «О проекте Соглашения о едином порядке управления авторскими и смежными правами на коллективной основе» // СПС КонсультантПлюс.

области права. Более того, неизвестно как анализируется эта практика, какова статистика по ней и так далее. То есть Комиссии при ЕАЭС стоит более внимательно отнестись к работе Суда ЕАЭС и более подробно регламентировать его работу, только тогда возрастёт роль Суда ЕАЭС и как следствие всего Союза в целом.

Помимо этого, необходимо высказать опасения по поводу разработки новых нормативно правовых актов в рамках защиты прав на интеллектуальную собственность в ЕАЭС относительно принципа свободы договоров в праве интеллектуальной собственности. Вышеназванные проекты должны быть реализованы без посягательств на свободу договора, что, во-первых, противоречит международно-правовым актам, странам-участницам ВОИС, во-вторых, национальным законодательствам ЕАЭС.

К сожалению, до сих пор высказываются мнения о необходимости кодификации и унификации норм, регулирующих договорные (!) отношения в сфере интеллектуальной собственности<sup>1</sup>. Ещё раз отметим, что вмешательство в свободу договора противоречит принципам и деятельности законодательству ВОИС, а, следовательно, и не может быть частью законодательства по защите прав на объекты интеллектуальной собственности и средства индивидуализации ЕАЭС.

Таким образом, отметим основные этапы развития законодательства о защите прав хозяйствующих субъектов на средства индивидуализации в юрисдикциях ЕАЭС:

- 1) договор учреждения ЕАЭС – признание международно-правовой юрисдикции в рамках союза законодательства ВОИС;
- 2) принятие Приложения № 26 к Договору о ЕАЭС – преодоление легальных разногласий между странами участницами ЕАЭС;
- 3) принятие Таможенного кодекса ЕАЭС в последующем введении реестров;
- 4) современный этап разработки проектов по разработке типовых соглашений о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза.

---

<sup>1</sup> Амангельды А.А. О праве интеллектуальной собственности Республики Казахстан и Российской Федерации: сходства и различия? // ИС. Авторское право и смежные права. – 2019. – № 2. – С. 33–40.

Среди негативных тенденций развития законодательства о защите прав хозяйствующих субъектов на средства индивидуализации в юрисдикциях ЕАЭС отметим:

1) недостаточность освещения работы Суда при ЕАЭС, отсутствие анализа судебной практики этого Суда;

2) необходимость соблюдения принципа свободы договора в процессе разработки дополнений к Договору ЕАЭС в целях не нарушения нормативно-правовых норм законодательства ВОИС, членом которой являются все страны-участницы ЕАЭС.

*Бутько Людмила Васильевна,  
доктор юрид. наук, профессор,  
профессор кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **РОЛЬ ИНТЕГРАТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ В ТРАНСФОРМАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Современное правоприменение в системе исполнительной власти отличается особенностью, претендующей на статус закономерности. Проявляется она в разных формах и направлениях: в стремлении обновить правовую базу функционирования исполнительной власти, в изменениях ее структуры и соподчиненности, в заметно активизировавшемся перераспределении полномочий между различными структурными анклавами данной ветви и др. Очевидно, что главная причина происходящего кроется в смене вектора ее функционирования. Уже состоялись и продолжают происходить обновления, различающиеся по своим масштабам, целям и задачам.

Уход 15 января 2020 года в отставку Правительства Д.А. Медведева, структурное и кадровое переформатирование федеральной исполнительной власти, экстремальность эпидемиологической ситуации в мире и в стране, усугубление экономического и финансового кризиса – все это с неизбежностью повлекло функциональное

и компетенционное перераспределение между различными должностными пакетами и элементами этой системы. В таких условиях качественное обновление и корректировка полномочий осуществляется чуть ли не ежедневно. Субъектам исполнительной власти приходится ориентироваться на стремительно обновляющиеся нормативы и предписания, касающиеся содержания их компетенции, порядка работы, качества принимаемых решений и применения мер ответственности в требуемых ситуациях.

События, наблюдаемые в 2020 году не только в Российской Федерации, но и во всем мире в целом, создают эмпирическую базу для качественного концептуального обновления основополагающих конструкций таких фундаментальных, юридически значимых вопросов, как система организации власти, определение ее структуры, объема полномочий и механизма их распределения между элементами этой системы, а также усиления ее ответственности перед народом за обеспечение реализации естественных прав и свобод человека и гражданина.

Все происходящее активизирует проявление интегративных свойств права. Участие правовых норм в реализации процессов интеграции обеспечено качественными свойствами, отличающими их от других социальных регуляторов. Прежде всего, этому способствует их универсальность как источника, востребованного любым видом социальных норм, и применяемого в регулировании любой сферы общественных отношений. Это касается и такой отрасли российского права как административное.

Данный тезис подтверждается следующими аргументами.

Во-первых, назовем общетеоретические положения об исполнительной власти как государственно-правовом явлении, представленные теорией управления и касающиеся ее сущности, юридической природы, свойств и признаков, отличающих от других ветвей власти – законодательной, судебной.

Во-вторых, значимыми представляются аргументы, обосновывающие важность определения места права в системе социальных регуляторов, каждой отдельно взятой отрасли права в системе российского права. Должны учитываться положения, устанавливающие иерархию источников права в нашем государстве, в которой предопределено влияние каждой формы права на процессы правоприменения и учитывающие ее обязательность для соблюдения при построении любой отраслевой системы.

Отдельного внимания в характеристиках интегративных свойств права заслуживают интегративные качества главного источника – конституции государства. Ее универсальность, как источника любой отрасли права, не только проистекает из особенностей конституционных норм, но и предопределяет интегративность права в целом. Соотносимость интегративных качеств названных форм – конституции и текущего законодательства – обеспечивается тем, что именно в конституции закреплены основополагающие начала всего права и правовой системы России – принципы права.

Кроме того, интегративность норм конституции доказана содержанием функций, выполняемых ею в целом, и нормами конкретных ее институтов. Для целей данной статьи принципиальное значение имеют конституционные нормы, составляющие в совокупности институт исполнительной власти. Принципиальное внимание должно быть сосредоточено на констатации их качественной достаточности в регулировании статуса, структуры и полномочий данной ветви, а также на установлении существующих пробелов в конституционном закреплении механизма осуществления исполнительной власти и ответственности за допущенные нарушения.

На этот счет в научной литературе высказано достаточно критических аргументов, убедивших в целесообразности обновления конституционно-правовой модели существующей в стране системы власти в целом и в том числе исполнительной власти. Именно такая обусловленность послужила основой к внесению в Конституцию РФ изменений, обсуждение и принятие которых состоялось в 2020 году. На такой основе становится возможной дальнейшая аргументация предложений по совершенствованию норм данного конституционного института. Объективности ради следует отметить, что качество и концептуальная обоснованность внесенных изменений вызывает противоречивые оценки и несогласие.

Интегративность правовых норм обусловлена рядом факторов. Назовем некоторые из них. Прежде всего, обратим внимание на то, что происходящие в современном мире процессы интеграции, развернувшиеся по всем направлениям функционирования и применения права, имеют причиной явления глобализации и

порожденные ею вызовы человечеству. Юридическую силу эти процессы приобретают благодаря именно правовым нормам, обеспечивающим легитимацию указанных процессов, различные варианты их формализации. И главным аспектом данного фактора, на который в большей степени обращается внимание, является стремление противостоять пагубным тенденциям, обусловленным процессами глобализации.

Впечатляет, прежде всего, интеграция национального и международного права и их систем, породившая многие проблемы правоприменения, как внутри страны, так и во взаимоотношениях с зарубежными партнерами. Именно в этом сегменте правового пространства наблюдаются указанные выше последствия глобализации.

На них обратил внимание В.Д. Зорькин, подчеркнув в своем выступлении на саммите БРИКС 30 ноября 2017 года, что «ключевые проблемы международного права (такие как: неправомерное вмешательство во внутренние дела суверенных государств, двойные стандарты, силовое по своей сути давление на политику государств с помощью экономических санкций, использование экономических санкций как метод недобросовестной конкуренции и т.д.) могут быть решены только в том случае, если удастся установить приемлемый для всех правовой порядок в рамках глобального пространства»<sup>1</sup>. Для этого и призвана интеграция.

В ключе перечисленных явлений, полагаем, что первостепенное внимание должно быть сосредоточено на установлении роли отечественного права в развитии интеграционных процессов на правовом пространстве Российской Федерации. К тому обязывают исторически сложившиеся и по-новому позиционируемые качества и свойства Конституции РФ в ключе изменений, сформированных в ходе состоявшихся обсуждений и проведения процедурных решений в январе – марте текущего года.

В соответствии с теорией систем совокупность правовых норм должна быть представлена как целостное явление, отличающееся внутриорганизационной стройностью, выражающее совокупность и соподчиненность правовых элементов, из которых она состоит, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, а

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Справедливый миропорядок: современные подходы. – URL : <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=83>



также объективность и устойчивость этих связей. Целостность и единство правовых норм порой оказываются трудно уловимыми, но именно эти качества обеспечивают их действенность и препятствуют размыванию их системы. Достигаются же они, благодаря процессам интеграции и свойствам интегративности.

Сложность исследования норм с позиций интегративного правопонимания обусловлена тем, что решение многих вопросов зависит от определения содержания и границ предмета правового регулирования – вопроса, вариативность и известная спорность в понимании которого до сих пор не преодолена. Представление о нем формируется с помощью системы теоретических категорий, терминов, определений, в основу которых положены явления, производные от права, именуемые правовыми. Эти явления обладают той степенью самостоятельности, которая позволяет им выполнять свои функции и задачи по определению сущности права, по оценке его содержания, формируют все иные его характеристики. Отмеченные общетеоретические установки обязательны для учета в артикулировании всех аспектов понимания интегративности права в целом и каждой правовой нормы с последующим их применением к решению вопросов функционирования исполнительной власти.

Назовем некоторые концептуальные положения интегративности норм права, которые, по нашему мнению, требуется учитывать в обязательном порядке при их оценках и применении.

Во-первых, интегративность права обусловлена в первую очередь его сущностью. Однако соотношение социальных сил в современном Российском государстве таково, что не позволяет утверждать и аргументировать его соответствие интересам всего общества. Скорее наоборот, качество действующего отечественного права, представленное как в Конституции страны, так и в текущем законодательстве, такое, которое уже не позволяет обособить в качестве самостоятельных отраслей права именно те правовые формирования, которые вытекают из содержания и сущности предмета конституционного регулирования. Несмотря на то, что именно сущность Российской Конституции предопределила дальнейшую институционализацию российского права, создание его действующей системы, наступает время изменения этой системы. Но главное – настоятельно требуется очищение права от множества противоречий, дублирований, коррупциогенных или просто комментаторских положений и других судьбоносных недостатков.

Становится очевидным, что ни сущность Российской Конституции, ни сущность отечественного права в целом не должны признаваться соответствующими соотношению социальных сил, сложившемуся в нашем современном обществе и предопределяющему сущность государства. Нельзя признать доказанной обусловленность российской правовой системы социально-экономическим и общественно-политическим строем государства, соотношением социальных сил в обществе, уровнем его культурно-исторического развития. Его характеристики, включая структуру и систему, должны основываться на цивилизационных признаках и традициях общества и государства, а также учитывать происходящие процессы общемировой трансформации, особенности нарождающегося миропорядка.

В ключе интегративного правопонимания и методологии системности проявляются такие аспекты в оценках права, которые позволяют показать не только его уникальные интегративные свойства, но и убедить в их воздействии на правовые процессы, происходящие в государстве. Современное их проявление позволяет по-иному взглянуть на сложно решаемую проблему реальности и фиктивности каждой правовой нормы, каждого нормативного правового акта и всего права в целом. Значение интегративных качеств состоит и в том, что они обеспечивают стабильность, программность, способность к прямому регулированию общественных отношений, и тем самым не допускают сползание в оценках права к признанию его фиктивности.

Важным представляется подчеркнуть особо роль интегративности в контексте функциональной характеристики права. Такая роль предопределена, в первую очередь, выполняемыми им функциями именно в контексте современных подходов к правопониманию, правообразованию и правоприменению. Аккумулируя сущность ведущих теорий правопонимания – нормативистской, позитивистской, социологической, коммуникативной и других, право в контексте его системообразующей константы обеспечивает отраслевую модификацию этих универсальных положений, отражаемых затем в сущности различных отраслей российского права.

Напомним также, что право выполняет не только чисто юридические функции: регулятивную, охранительную, воспитательную, ограничительную, стабилизационную и др., но и функции, в

соответствии с которыми выстраиваются основные направления государственной политики – социальной, экономической, идеологической, политической. Диалектика такой взаимосвязи создает основу для характеристики современных особенностей источников права не только в формально-юридическом, но и в материальном (экономическом), эмпирическом и идеологическом аспектах.

Учет именно интегративных качеств права способен обеспечить позитивность процессов его совершенствования, наполнение его системы новыми элементами, трансформацию права под влиянием прогрессивных явлений реальной действительности.

Закрепляя приоритет прав и свобод граждан, их равноправие, ограничивая государство, государственную власть, должностных лиц, устанавливая пределы их функционирования, право несет в себе те интегративные начала, которые при последовательной реализации его норм становятся факторами стабильности, определенности и устойчивости состояния и развития общественных отношений.

*Волкова Виктория Владимировна,  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **ВЗАИМОСВЯЗЬ ПООЩРЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ СО СТИМУЛИРОВАНИЕМ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются такие актуальные вопросы, как сущность и содержание категорий «поощрение» и «стимулирование» публичных служащих. На основании анализа существующих точек зрения удалось сформулировать вывод о том, что поощрение выступает одной из важнейших разновидностей стимулирования.

*Ключевые слова:* поощрение, стимулирование, правовой стимул, государственная гражданская служба, публичные служащие.

Деятельность публичных служащих всегда характеризуется особой значимостью. Данное обстоятельство обусловлено тем, что публичные служащие являются представителями государственной власти, действуют в ее интересах и в интересах общества. Учитывая особую роль данной категории работников, в их отношении применяются меры поощрения и стимулирования. Однако, несмотря на достаточно большое количество исследований по данной проблематике, точно понять, как соотносятся два данных понятия между собой, до сих пор не удалось. В этой связи повышается актуальность рассмотрения правового аспекта взаимосвязи поощрения публичных служащих со стимулированием.

Действительно, пристальный интерес к различным аспектам профессиональной деятельности публичных служащих возник достаточно давно и не потерял своей актуальности до настоящего времени. Так, вопросы правовой регламентации поощрения и стимулирования данной категории работников рассматривали такие учёные, как Л.В. Завгородняя, А.А. Мусаткина, К.А. Нефагина, В.В. Попова, Д.И. Провалинский и др. Некоторые из них утверждают, что понятия «стимулирование» и «поощрение» являются синонимами, другие считают, что стимулирование – более широкое понятие и поощрение выступает одной из распространенных форм стимулирования. Дискуссии, которые продолжаются по этому поводу до сих пор, определяют актуальность настоящего исследования.

Цель настоящей научной статьи состоит в рассмотрении сущности и содержания понятий «стимулирование» и «поощрение» и выявление их взаимосвязи.

Для достижения заявленной цели необходимо решить ряд приоритетных задач, а именно:

- проанализировать существующие научные точки зрения на сущность и содержание понятий «стимулирование» и «поощрение»;
- систематизировать основные формы поощрений работников в целом и публичных служащих в частности;
- определить, как соотносятся понятия «стимулирование» и «поощрение» публичных служащих между собой.

Прежде всего, отметим, что понятия «поощрение» и «стимулирование» достаточно часто используются в научной литературе

и в нормативно-правовых актах. Существуют различные точки зрения на сущность и содержание данных терминов.

В специализированной литературе существует два основополагающих мнения, которые интерпретируют анализируемые дефиниции. Так, В.В. Попова в своем исследовании относит стимулирование к диалектическим понятиям, которые выражают тождества и охватывают единство двух относительных противоположностей – поощрения и ответственности<sup>1</sup>. При этом последние, обладают двойственным характером, что, в свою очередь, проявляется в том, что ответственность носит негативный окрас, а поощрение представляет его позитивную сторону.

Подобной позиции придерживаются и другие исследователи. Например, К.А. Нефагина вкладывает в понятие «стимул» воздействие факторов внешней среды на сознание индивидуума<sup>2</sup>. При этом такое воздействие может быть материальным и нематериальным. Это, в свою очередь, приводит субъект к осуществлению определенных последовательных действий. При этом стимулы могут оказывать позитивное (поощрения и льготы) и негативное (запреты) воздействие.

В основе другого подхода лежит отождествление понятий «поощрение» и «стимулирование». В данном случае их применяют как синонимы. С точки зрения этого подхода процесс стимулирования осуществляется посредством применения мер поощрения. То есть стимул определяется именно как поощрение.

Д.И. Провалинский понимает под правовыми стимулами правовое побуждение субъекта общественных отношений к осуществлению правомерной деятельности, которая всецело соответствует интересам государства и общества, посредством создания заинтересованности в достижении ожидаемого результата<sup>3</sup>. При этом в качестве главной особенности он выделяет тот факт, что в их основе заложены идеи, отвечающие превалирующим взглядам на конкретные проблемы.

---

<sup>1</sup> Попова В.В. Соотношение понятий «поощрение» и «стимул» в юридической науке // Право и политика: история и современность: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Омск, 14–15 апреля 2011 г. – С. 27–29.

<sup>2</sup> Нефагина К.А. Понятие и сущность стимулирования в трудовом праве // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2008. – № 2(15). – С. 83–86.

<sup>3</sup> Провалинский Д.И. Подходы к определению понятия правовой стимул // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 4(53). – С. 90–94.

Необходимо подчеркнуть, что приверженцы представленного подхода сходятся в едином мнении о признаках, которыми обладают правовые стимулы. В частности, к ним можно отнести следующие:

- исходят от государства;
- обладают правовым закреплением;
- отражают целевые ориентиры, поставленные государством;
- представляют собой правовое побуждение, то есть оказывают внешнее воздействие на мотивацию субъектов отношений;
- ориентированы на определенные группы участников общественных отношений;
- нацелены на достижение конечного общественно значимого результата;
- направлены на создание заинтересованности субъектов в достижении результата;
- для достижения конечного результата может применяться только поведение, находящееся в рамках правового поля;
- субъект получает определенные последствия, проявляющиеся в виде разнообразных возможностей, благ и др.

Учитывая характерные черты, которые свойственны правовым стимулам, можно с уверенностью говорить о том, что они выступают средством правового воздействия на субъект правоотношений, в нашем случае, речь идет о публичных служащих, и, прежде всего, отражают государственные интересы.

Вместе с тем, нельзя игнорировать тот факт, что сущность стимулирования состоит в том, что субъект правоотношений не принуждается к определенному типу поведению под страхом наказания. У него имеется выбор вариантов поведения, он побуждается к такому поведению, в котором, с одной стороны, заинтересовано государство и общество, и, с другой стороны, которое выгодно ему самому.

Особый интерес вызывают формы правовых стимулов. Надо сказать, что они могут проявляться в различных формах. Наиболее распространенными являются следующие:

- льготы;
- гарантии;
- поощрения;

- иммунитеты;
- привилегии;
- гранты и другие преференции.

Проанализировав данную научную позицию, можно прийти к выводу о том, что стимулирование характеризуется социальной природой. Причем его социальная направленность проявляется в побуждении субъекта права к активной деятельности посредством создания определенной степени заинтересованности в достижении поощряемого результата.

Представители указанного подхода убеждены, что дифференцировать стимулы на положительные и отрицательные не вполне корректно. Это обусловлено тем, что происходит неправомерное отождествление с ответственностью. Действительно, можно согласиться с этим утверждением, поскольку их приоритетные цели и фундаментальная основа отличаются. Речь идет о том, что стимулы всегда благоприятно влияют на субъект права в связи с тем, что выступает реализацией его интереса. Ответственность, в свою очередь, устанавливается за нарушение требований норм права. При этом их главная цель состоит в принуждении к выполнению этих требований, что приводит к наступлению неблагоприятных последствий для нарушителя.

Мы затронули очень важные вопросы, касающиеся выбора определений «положительный» и «отрицательный» применительно к стимулированию. По нашему мнению, стимулирование не может носить отрицательный характер, то есть негативно отражаться на субъекте стимулирования. Так, абсолютно любая норма права, которая моделирует правомерное поведение, направлена на достижение конечного позитивного результата, независимо от того, установлены ли меры поощрения либо меры ответственности и ограничений. Правовая норма закрепляет некоторые средства воздействия с целью формирования мотивов правомерного поведения. Если рассматривать стимул как побудительную причину к определенному типу поведения, то такой толчок не может носить негативный характер. Исходя из этого, можно сформулировать вывод о том, что стимулирование представляет собой позитивный процесс.

Вместе с тем, если субъект права выбирает определенный стиль поведения, то на стадии правоприменения могут возникнуть

различные правовые последствия, как положительные, так и отрицательные, то есть они могут оказывать как позитивное воздействие (поощрение), так и негативное воздействие (наказание).

Далее целесообразно затронуть такой важный вопрос, как позитивное стимулирование, то есть стимулирование посредством применения мер поощрения. Так, в статье 191 Трудового кодекса РФ установлено, что работодатель имеет право поощрять работников<sup>1</sup>. При этом ключевыми основаниями для назначения поощрения выступает добросовестное выполнение трудовых обязанностей. За это он может назначить:

- благодарность;
- премию;
- ценный подарок;
- почетную грамоту и др.

Работодатель может назначить и другие виды поощрений. Они определяются коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка и уставами, и положениями о дисциплине.

Помимо этого, в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ установлено, что за безупречное и эффективное выполнение своих обязанностей публичные служащие могут получить поощрения<sup>2</sup>. В статье 55 указанного нормативно-правового акта представлен перечень поощрений, в частности:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- поощрение Президента и Правительства Российской Федерации.

В статье 48 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ вместо формулировки «безупречность и эффективность» представлены такие критерии, как добросовестность выполнения служебных обязанностей, достижение высоких результатов в

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.



служебной деятельности и успешное выполнение задач повышенной сложности<sup>1</sup>.

Учитывая вышеизложенное, можем проследить логическую цепочку «стимулирование – поощрение». То есть одной из разновидностей стимулирования выступает именно поощрение. Поэтому далее целесообразно рассмотреть сущностно-содержательную характеристику данного термина.

По поводу рассмотрения сущности понятия «поощрение» существует множество подходов. Л.В. Завгородняя предлагает понимать под поощрением в системе государственной гражданской службы административно-правовой механизм, который способствует обеспечению реализации государственной воли в служебной деятельности государственных гражданских служащих, а также укрепления законности и дисциплины в их функциональной деятельности<sup>2</sup>.

Важное значение приобретают вопросы, непосредственно затрагивающие структуру данного механизма. Следует подчеркнуть, что его основными элементами выступают следующие:

- система нормативно-правовых актов, которая регламентирует практическое применение поощрения (Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ, ведомственные документы);
- виды правовых поощрений (статьей 55 установлен перечень поощрений);
- основания их применения (безупречное и эффективное выполнение служебных обязанностей);
- органы власти (уполномоченные органы в лице представителя нанимателя, полномочия которых осуществляются в виде оформления соответствующего документа государственного органа или нормативно-правового акта РФ);
- порядок поощрения (включает стадии возбуждения соответствующего дела в отношении конкретного публичного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

<sup>2</sup> Завгородняя Л.В. Поощрение в системе государственной гражданской службы как мотивационный фактор эффективной деятельности государственных служащих // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – № 4. – С. 113–119.

служащего, осуществление оценки материалов о поощрении, принятие окончательного решения, его исполнение).

Особый интерес вызывает позиция тех авторов относительно понятия «поощрение», которые рассматривают его через призму категории санкция. Речь в данном случае идет о том, что главное предназначение санкции заключается в обеспечении выполнения тех предписаний, которые содержатся в диспозиции нормы права. Так, А.А. Мусаткина обращает внимание на то, что санкция-поощрение представляет собой неотъемлемый элемент, входящий в структуру правовой нормы, который закрепляет вид и меру позитивной ответственности субъекта. Он применяется в том случае, если данный субъект выполнит установленное правило поведения, отраженное в диспозиции<sup>1</sup>.

Помимо того, что поощрение трактуется как санкция, данную категорию допустимо рассматривать как процесс. В этой связи особое значение приобретают вопросы, непосредственно затрагивающие его основные признаки. Так, поощрительные меры с точки зрения процессуального подхода являются разновидностью правоприменительного процесса, и он обладает всеми теми же чертами, которые характерны для применения права, а именно:

- далеко не каждый субъект обладает правом применять меры поощрения, им наделен исключительно специально уполномоченный орган;

- реализуются меры позитивного государственно-правового воздействия, а не меры принуждения, как при наказании;

- характеризуется последовательно совершаемыми стадиями;

- конечный результат процесса – принятие акта применения права.

Следует подчеркнуть, что поощрение применяется в отношении публичного служащего в случае, если выполняемая им служебная деятельность оценивается им положительно. Делается это в целях стимулирования дальнейшего успешного выполнения им его должностных обязанностей на достаточном профессиональном уровне, а также чтобы повысить его мотивацию к труду.

---

<sup>1</sup> Мусаткина А.А. О общем понятии санкции нормы права // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – С. 4–10.

Позитивные меры в данной сфере отношений реализуются в виде различных форм поощрения или стимулирования деятельности публичных служащих. Среди этих форм особого внимания заслуживают следующие, а именно:

- материальные;
- моральные;
- организационные.

Это, в свою очередь, свойственно для всего отраслевого законодательства, в том числе федеральных законов о государственной гражданской службе, прокуратуре, Следственном комитете РФ, службе в органах внутренних дел, службе в таможенных органах и др.

Обычно позитивные санкции применяются в контексте служебно-дисциплинарных отношений. Это обусловлено тем, что добросовестное исполнение служебных обязанностей, за которое применяется поощрение, выступает своеобразным показателем служебной дисциплины. А в действующем законодательстве о государственной службе нормы о поощрении систематизируются путём их перечисления и установления порядка назначения.

Обратим внимание, что предполагается применение в том числе кумулятивных мер. Это проявляется в том, что представитель нанимателя обязан назначать поощрительные санкции материального и морального характера одновременно. Для более наглядного понимания, речь идет об объявлении благодарности с выплатой единовременного поощрения и о награждении почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

Если говорить исключительно о поощрениях морального характера, то к ним можно отнести присвоение почетных званий, награждение знаками отличия, вручение орденов и медалей, занесение на Доску почета, в Книгу почета, награждение нагрудными знаками. Что касается поощрениях только материального характера целесообразно выделить награждение подарком, именованным оружием, выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Существуют организационные поощрительные санкции. Они призваны обеспечить добросовестное исполнение публичными служащими своих служебных обязанностей, безупречную и

эффективную службу механизмами карьерного роста. К данной группе можно отнести досрочное присвоение очередного специального звания, досрочное присвоение классного чина и др. При этом можно говорить о смешанном характере рассматриваемых видов поощрений. Это становится возможным благодаря тому, что досрочное присвоение очередного специального звания предполагает также наступление материальных последствия. Действительно, в этом случае происходит увеличение размера оклада государственного служащего.

Следует подчеркнуть, что поощрительные санкции, применяемые в отношении публичных служащих, в законе представлены не полностью. На практике реализация норм служебного законодательства раскрывает и другие виды поощрений. Речь идёт о мерах преимущественно организационного характера. В данную группу целесообразно отнести включение публичного служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. Отметим, что названная поощрительная мера применяется в отношении конкретного лица по результатам прохождения аттестации. При этом главное условие – соответствие данного лица, прошедшего аттестацию, замещаемой должности и рекомендация к включению в кадровый резерв. Можно сказать, что это действительно стимулирует служащего поддерживать необходимый уровень квалификации, чтобы реализовать имеющуюся возможность карьерного роста.

Таким образом, в ходе анализа основных научных точек зрения на сущностно-содержательную характеристику терминов «поощрение» и «стимулирование», их природу и взаимосвязь между собой, приходим к выводу о том, что несмотря на существование некоторых различий в определениях, ученые сходятся во мнении, что поощрение и есть стимул. Именно посредством назначения поощрений представитель нанимателя стимулирует публичных служащих к добросовестному и эффективному исполнению своих служебных обязанностей. Однако полное отождествление рассматриваемых понятий не вполне корректно, поскольку стимулирование публичных служащих может проявлять себя не только с точки зрения применения поощрительных мер, но и посредством установления юридической ответственности за нарушение закона, невыполнение своих функциональных обязанностей либо за

ненадлежащее поведение. Более того, применение поощрительных мер на практике в отношении публичных служащих способствует мотивированию их эффективной деятельности, демонстрируют достаточно высокую оценку исполнения ими своих служебных обязанностей.

*Дементьев Игорь Валерьевич,  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
гражданско-правовых дисциплин,  
Центрального филиала ФГБОУВО «РГУП»  
г. Воронеж*

## **СОДЕРЖАНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

*Работа подготовлена с использованием СПС «Консультант Плюс».*

**Аннотация.** Рассматриваются понятие и содержание компетенции налоговых органов как факторы, обусловившие ряд проблем налогового правоприменения: предпроверочный анализ, деятельность комиссий по легализации налоговой базы и др. Выявлено некорректное определение функций и полномочий ФНС РФ в Положении о ФНС, утвержденном Правительством РФ.

**Ключевые слова:** компетенция, Федеральная налоговая служба, налоговые органы, полномочия, функции, предпроверочный анализ.

В последнее время практика высветила ряд актуальных проблем в деятельности налоговых органов, в частности, по осуществлению предпроверочного анализа в ходе реализации риск-ориентированного подхода в налоговом администрировании (налоговом контроле), созданию и функционированию т.н. «комиссий по легализации налоговой базы» и др.

Практическая спорность этих непохожих явлений в значительной степени обусловлена теоретической неопределенностью понятия компетенции налоговых органов. Представляется, что подтвердить или, наоборот, опровергнуть законность такой практики налогового правоприменения может анализ компетенции налоговых органов, ее содержания и границ.

Понятие компетенции налоговых органов законодательство не определяет, как не определяет и понятие компетенции органа государства вообще. Хотя надо признать, юридические понятия и определения при однозначном их применении и толковании служат важным фактором совершенствования законодательства вообще и налогового законодательства в частности. Поэтому понятие компетенции следует выводить путем анализа законодательства.

Компетенция налоговых органов определяется нормативными правовыми актами разного вида: законами (НК РФ, Законом РФ «О налоговых органах», ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», КоАП РФ), и подзаконными актами (Положением о ФНС России). Причем собирательным правовым актом, комплексно дающим представление о компетенции налоговых органов, является, как ни странно, акт подзаконный – Положение о ФНС России. Думается, что такая ситуация объясняется тем, что налоговые органы являются носителями разноотраслевой компетенции, поскольку на них возложено не только налоговое правоприменение, но и осуществление административно-правовых (управленческих) функций, функций агента валютного контроля и контроля за ведением кассовых операций юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Понимание компетенции в отечественной юридической науке очень разнообразно. Однако большинство исследователей сходятся во взглядах в одном: компетенция сопряжена, как правило, с регламентацией управленческой деятельности. В таком аспекте термин «компетенция» используется как в публичном, так и в частном праве<sup>1</sup>. Широкому спектру научных взглядов на содержание компетенции способствует и законодательство, которое раскрывает компетенцию органов власти и через полномочия, и

---

<sup>1</sup> См.: Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института Философии и права Уральского отделения РАН. – 2010. – Вып. 10. – С. 379.

через перечень вопросов, решаемых государственным органом, и через подведомственность и подсудность, и через цели, задачи и функции, и через предметы ведения<sup>1</sup>. Таким образом можно констатировать, что термин «компетенция» понимается в узком и широком смыслах, в зависимости от содержания и количества элементов, включаемых тем или иным исследователем в ту категорию.

В государственно-правовой науке утверждается, что компетенция государственных органов по отношению к компетенции государства носит производный характер. Обладая изначальной компетенцией, государство распределяет ее между своими органами, чтобы они работали слаженно и представляли собой единый механизм, осуществляющий функции государства<sup>2</sup>. Производность полномочий государственных органов в налоговой сфере от компетенции государства имеет несколько видов.

Во-первых, действия государственного органа рассматриваются как действия самого государства, от имени которого орган непосредственно выступает. Такого рода компетенция присуща Федеральному Собранию РФ, которое, устанавливая налоги и сборы, реализует суверенное право государства.

Во-вторых, полномочия государственного органа проистекают из компетенции государства, конкретизируя и детализируя ее. Например, ФНС России осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов (п. 5.1.1 Положения о ФНС России<sup>3</sup>).

Полномочия государственного органа могут не вытекать непосредственно из полномочий государства, а лишь быть необходимыми как условие их успешной реализации. Так, ФНС России осуществляет контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций, создает совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в

---

<sup>1</sup> См., напр.: Положение о ФНС России: утв. Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> См.: Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. – М. : Наука, 1968. – С. 5, 43.

<sup>3</sup> Положение о ФНС России: утв. Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 // СПС «Консультант Плюс».

установленной сфере деятельности и т.д. (п. 6.4, 6.7 Положения о ФНС России). Такие полномочия нужны ФНС России, чтобы она могла направлять и координировать усилия подчиненных налоговых органов по осуществлению ими тех полномочий, которые непосредственно производны от компетенции государства. «Это связано с тем, что компетенция государства реализуется усилиями многочисленных его органов, и нужно наладить такое их взаимодействие, которое способствовало бы наилучшему осуществлению компетенции соответственно государства», отмечает Б.М. Лазарев<sup>1</sup>.

Первым шагом к определению компетенции налоговых органов является выявление их функций. А.В. Венедиктов определял компетенцию органа как «предмет» его ведения (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач<sup>2</sup>. Функции управления – явление не юридическое, а социально-управленческое, поэтому они не могут быть элементами компетенции как категории правовой. В то же время выполнение тех или иных управленческих функций возлагает на налоговые органы законодательство. В результате у налогового органа возникают право и обязанность осуществлять определенные управленческие функции. Такие права и обязанности и есть один из элементов компетенции налоговых органов. Это подтверждают исследования, проведенные в 2003–2004 годах, в ходе которых было выявлено пять групп функций, выполняемых органами исполнительной власти РФ:

- функции по принятию нормативных правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- правоприменительные функции – издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг<sup>3</sup>.

Таким образом, «основным критерием образования федеральных органов исполнительной власти являются функции, которые подразделяются на функции по принятию нормативных

---

<sup>1</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 19.

<sup>2</sup> Государственная социалистическая собственность. – М. : Юриздат, 1948. – С. 613.

<sup>3</sup> Ильин А.Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. – 2013. – № 5. – С. 33–40.



правовых актов, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг»<sup>1</sup>.

Анализ нормативно-правовой базы, определяющей компетенцию налоговых органов, показывает, что эти функции свойственны и налоговым органам. При этом функции налогового правоприменения возлагаются не только на налоговые органы, но и на другие органы власти. Так, таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу в соответствии с таможенным законодательством ЕАЭС и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, НК РФ, иными федеральными законами о налогах, а также иными федеральными законами (п. 1 ст. 34 НК РФ). Модель наделения таможенных органов правами и обязанностями налоговых органов существует не только в России, но и в других странах Европы. Например, в Чехии таможенные органы администрируют не только пошлины, но также потребительские и энергетические налоги или налог на добавленную стоимость при ввозе товаров<sup>2</sup>.

Одним из существенных недостатков Положения о ФНС России является то, что в нем определены лишь функции этих органов, да и то не систематизировано и в самых общих чертах, и не уделено должного внимания вопросу об их конкретных властных полномочиях. Ведь мерами и видами юридически возможного или юридически необходимого поведения (деятельности) являются соответственно субъективное налоговое право или налоговая обязанность. Применительно к налоговым органам такими видами деятельности являются, в частности, управленческие функции<sup>3</sup>. Поэтому вполне справедлив вывод о том, что в нормативных правовых актах, определяющих правовое положение налоговых органов, не следует излагать их функции как что-то совершенно отличное от их прав и обязанностей<sup>4</sup>. Так, п. 5.14 Положения о ФНС

---

<sup>1</sup> Побежимова Н.И. Концептуальные положения административной реформы в России // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 22.

<sup>2</sup> См.: Маркова Х. Субъекты применения налогового права в Чешской республике / Х. Маркова; Под ред. А.Н. Костюкова // Проблемы налогового правоприменения в странах Центральной и Восточной Европы: материалы межд. науч. конф. Омск, 23–24 сентября 2013 г. – Омск : Изд-во Омского госуниверситета, 2013. – С. 39.

<sup>3</sup> Лазарев Б.М. Указ. соч. – С. 41.

<sup>4</sup> См.: Самощенко И.С. О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей // Правоведение. – 1976. – № 1. – С. 37.

России гласит, что ФНС России осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций. ФНС России осуществляет и иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ (п. 5.22 Положения о ФНС России).

Современное, собственно публично-правовое понимание компетенции возможно в узком и широком смыслах. В узком смысле сущность компетенции раскрывается через содержание полномочий соответствующего органа власти. В широком же значении компетенция является категорией разветвленной, состоящей из нескольких разнопорядковых элементов, среди которых называют и функции органа власти, и предметы его ведения, и цели, и задачи деятельности.

Вследствие отсутствия в правовой науке общепризнанного определения понятия «компетенция», его содержания и соотношения с понятиями «полномочия», «функции», в нормотворческой практике допускается смешение данных понятий. Так, раздел II Положения о ФНС называется «полномочия». Однако его содержанием является перечисление функций деятельности ФНС. Об этом свидетельствует использование при их определении нормотворческим органом – Правительством РФ таких терминов, как «осуществляет», «выдает», «регистрирует», «ведет учет», «информирует», «устанавливает (утверждает)». В одном из пунктов раздела II «Полномочия» определено, что ФНС России «осуществляет функции (выделено мной – И.Д.) главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета...» Согласно п. 5.22 Положения о ФНС служба осуществляет иные функции (выделено мной – И.Д.) в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Эти примеры показывают, что содержанием раздела являются не полномочия, а функции ФНС.

Не корректно сформулирован п. 6 Положения: «ФНС с целью реализации полномочий (выделено мной – И.Д.) в установленной

сфере деятельности имеет право...» Здесь следует вести речь о выполнении функций ФНС, для чего она реализует предоставленные полномочия. А полномочия охватывают собой права и обязанности ФНС. Таким образом раздел II Положения о ФНС должен называться «функции», а п. 6 следует сформулировать так: «ФНС России для выполнения своих функций наделяется следующими полномочиями, реализация которых осуществляется в порядке, определенном федеральными законами». Тем самым содержание конкретных полномочий ФНС будет определено актами законодательства, поскольку полномочия государственного органа, а тем более в сфере контроля и надзора, не должны определяться актами подзаконного уровня.

Из п. 6 следует исключить полномочия, связанные с проведением налогового контроля, информированием налогоплательщиков, разъяснением законодательства, применением санкций, мер предупреждения и пресечения нарушений, т.к. данные положения, во-первых, дублируют нормы федеральных законов (прежде всего, НК РФ), а во-вторых, контрольно-надзорные полномочия и полномочия по применению мер государственного принуждения не должны содержаться в подзаконных нормативных правовых актах.

В п. 6 целесообразно оставить полномочия организационно-внутри управленческого характера, такие, как, например, право создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности; разрабатывать и утверждать в установленном порядке образцы форменной одежды, знаков различия, удостоверений, а также порядок ношения форменной одежды, учреждать в установленном порядке ведомственные награды, утверждать положения об этих наградах и описание наград.

Легальное определение понятия «компетенция» было дано в ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который утратил силу в июле 2003 г. Данный Федеральный закон понятие компетенции определял как совокупность

полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми конституциями (уставами) субъектов РФ. Под «предметом ведения» понималась сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции РФ, субъекта РФ или одновременно РФ и субъектов РФ. Полномочием органа государственной власти являлись права и обязанности органа государственной власти в отношении осуществления государственно-властных действий.

Вполне обоснована точка зрения А.М. Дубинского, что сформулированное законодателем понимание приводимых понятий может быть сохранено, поскольку оно согласуется с теорией и практикой права. Под компетенцией налоговых органов он предлагает понимать систему полномочий (прав и обязанностей) налоговых органов и предметов ведения (сферы общественных отношений, в пределах которых осуществляется государственно-властная деятельность налогового органа), в границах которых данные полномочия реализуются<sup>1</sup>.

Таким образом законодателю следует в правотворческой практике использовать доктринальное понятие компетенции органа власти и четко структурировать подзаконные акты, определяющие компетенцию налоговых органов, не допуская отождествления их полномочий, функций и задач. Из Положения о ФНС России следует исключить полномочия, связанные с проведением налогового контроля, информированием налогоплательщиков, разъяснением законодательства, применением санкций, мер предупреждения и пресечения нарушений, т.к. данные положения дублируют нормы федеральных законов (прежде всего, НК РФ) и не должны содержаться в подзаконных нормативных правовых актах.

---

<sup>1</sup> См.: Дубинский А.М. Налоговые органы России: теория и практика финансового контроля : монография / А.М. Дубинский; Отв. ред. С.В. Запольский // СПС «Консультант Плюс». – М. : КОНТРАКТ, 2014. – 112 с.

*Зайкова Светлана Николаевна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и муниципального права,  
ФГБОУВО «СГЮА»  
г. Саратов*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ**

*Аннотация.* Автором исследуется состояние и перспективы развития российского законодательства по вопросам государственного управления в сфере ценообразования. Особое внимание уделяется критериям оценки эффективности указанного управления.

*Ключевые слова:* административное ценообразование, эффективность государственного регулирования цен, ценовая политика.

Ожидаемой и неотъемлемой частью российской экономической политики стал ежегодный рост цен (тарифов), как относящихся к категории регулируемых государством<sup>1</sup>, так и относящихся к свободному сектору ценообразования.

Множество органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней проводят экспертную оценку предложений хозяйствующих субъектов по тарифному регулированию, рассматривают и утверждают инвестиционные и производственные программы коммунальных организаций, находят и обосновывают наличие экономических и правовых оснований для роста цен (тарифов).

За многолетний период экономических реформ темпы прироста основных показателей жизненного уровня были в среднем в 1,5 раза ниже темпов роста тарифов на электро- (тепло-) энергию и газ, а прирост тарифов на услуги коммунальных организаций в 8,4 раза выше прироста душевого дохода населения страны<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Административное ценообразование России: история и перспективы развития : монография / С.Н. Братановский, С.Н. Зайкова. – М. : РУСАЙНС, 2017. – С. 107.

<sup>2</sup> Епифанцев С.Н. Экономический анализ показателей жизненного уровня населения России, тарифов на энергоносители и услуги ЖКХ с предложениями по совершенствованию системы государственного тарифного регулирования естественных монополий (1990–2010 гг. и прогноз до 2030 г.) / С.Н. Епифанцев, Г.П. Кутовой, В.А. Овсейчук, С.В. Шимко. – М. : Эко-Пресс, 2011. – 32 с.

Из года в год определяются тарифными регуляторами и становятся решающими в вопросе роста цен следующие причины: высокий износ инфраструктуры, большие потери ресурсов, рост налоговой нагрузки, необходимость внедрения инновационных проектов, расширение мощностей, увеличение штатной численности операторов и другие.

Общедоступные информационные ресурсы советуют потребителям: используйте способы экономии ресурсов, ставьте общедомовые и внутриквартирные приборы учета, отказывайтесь от энергозатратных бытовых приборов, участвуйте в общественном контроле, пользуйтесь ГИС «ЖКХ», обращайтесь за субсидиями, пишите жалобы, то есть проявляйте гражданскую активность. И потребители в соответствии с законодательством ставят счетчики, пишут жалобы, стоят в очередях для оформления субсидий, обращаются к Президенту РФ, изучают сложные формулы расчета платы за коммунальные услуги в надежде проверить правильность расчета.

2019 год не стал исключением. В средствах массовой информации и сети интернет активно обсуждался рост тарифов на очередной год. Более чем на 10 % в 2019 году выросли тарифы на связь и интернет<sup>1</sup>, были утверждены индексы изменения платы граждан в сфере ЖКХ на 1,7 % в январе и на 2,4 % в июле 2019 года в среднем по стране. Помимо этого, появился новый платеж – тариф за вывоз твердых бытовых отходов (ТБО).

В 2020 году ситуация повторилась. Цены на услуги коммунального хозяйства в июле вырастут в среднем на 4–5 % в соответствии с индексами, установленными Правительством РФ<sup>2</sup>.

Как же осуществляется правовое регулирование вопросов цено- (тарифо-) образования на важные социальные услуги, необходимые для всех граждан страны? Насколько оно эффективно?

Административное ценообразование представляет собой деятельность уполномоченных на то государственных органов или органов местного самоуправления по расчету, установлению, изменению, сохранению, регистрации, мониторингу цен на товары, продукцию и услуги, перечень которых законодательно установлен, и контролю за их применением.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 22.11.2018. № 7727(264). – URL : <https://rg.ru/2018/11/22/tarify-nazvonki-i-internet-v-rf-mogut-vyrasti-na-10-15-procentov.html>

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2019 № 2556-п. – URL : <https://www.garant.ru/news/1301615/>

В указанной сфере государственного управления законодательство не систематизировано и находится более двух десятков лет в стадии становления. О правовых проблемах административного ценообразования много сказано и написано<sup>1</sup>, однако по-прежнему остаются актуальными вопросы отсутствия единой государственной ценовой политики, координации между многочисленными органами ценового регулирования, разрозненности и отраслевой принадлежности правовых актов.

Правоотношения между государственными (муниципальными) регуляторами и хозяйствующими субъектами, осуществляющими регулируемые виды деятельности, строятся на основе Гражданского кодекса РФ и ряда отраслевых законов, лишь частично регламентирующих вопросы ценообразования.

В соответствии с ч. 1 ст. 424 Гражданского кодекса РФ при исполнении договоров применяются цены, установленные соглашением сторон договоров, и только в особых случаях, предусмотренных законом, применяются цены и тарифы, регулируемые (устанавливаемые) уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

По существу, указанной нормой заложен главный принцип российского ценового права: цены свободны, а государственное вмешательство в ценообразование должно быть установлено законом, направлено на решение социально-значимых проблем и экономически оправданно.

Какие же нормативные правовые акты определяют право и обязанность государственных или муниципальных органов регулировать цены? Их множество: Воздушный кодекс РФ; КВВТ РФ; Жилищный кодекс РФ; Федеральные законы «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»; «О естественных монополиях»; «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

---

<sup>1</sup> Борталевич С.И. Теория и практика тарифного регулирования в энергетике России и мировой опыт. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – 188 с.; Романова С.И. Ценовое регулирование российских естественных монополий (на примере электроэнергетики) : монография. – М. : Полиграф сервис, 2006. – 185 с.; Белокрылова О.С. Модернизация механизма тарифного регулирования естественных монополий на российском рынке природного газа : монография / О.С. Белокрылова, А.В. Калашникова, С.В. Ермишина. – Ростов-н/Д. : Содействие – XXI век, 2010. – 180 с.

«О газоснабжении в Российской Федерации», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; «Об электроэнергетике»; «О связи», и еще более двух десятков федеральных законов.

Основы ценообразования и правила регулирования цен на отдельные товары и услуги значительно разнятся не только по вопросам инвестирования и внедрения инновационных разработок, но и по методологии, срокам регулирования, сложности восприятия потребителями процессов регулирования.

В условиях сложившегося разрозненного правового регулирования и отсутствия законодательно установленной цели государственного регулирования возникает вопрос о релевантном решении – разработке и принятии федерального закона об основах ценовой политики Российской Федерации. Такой закон должен установить стратегические цели и задачи управления в сфере ценообразования; принципы, методы и систему органов регулирования; порядок введения и прекращения государственного регулирования цен; ответственность субъектов ценообразования, и стать ядром системы нормативных правовых актов в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации, увязанным с действующими отраслевыми федеральными законами, административным, антимонопольным и иным законодательством.

Разработанный в 2019 году законопроект «Об основах государственного регулирования цен и тарифов»<sup>1</sup> подвергся критике со стороны государственных органов власти и общественности, в настоящее время работа над ним прекращена. На наш взгляд, совсем напрасно. Недостатки предложенного законопроекта, как и любого другого законопроекта, подлежат обсуждению с заинтересованным сообществом и корректировке.

Так, например, в законопроекте не прописаны механизмы государственной защиты граждан от необоснованного роста и индикаторы оценки эффективности административного ценообразования.

Первыми следует проработать меры социальной поддержки. Как отметил в интервью Российской газете вице-премьер РФ Виталий Мутко, «граждане, коммунальная плата которых в 2019 году будет превышать установленные нормативы, получают компенсацию, как меру социальной защиты»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт ФАС России. – URL : <https://fas.gov.ru/news/28588>

<sup>2</sup> Информационное агентство БНК. – URL : <https://www.bnkomi.ru/data/news/85399/>



Речь идет о субсидиях на оплату жилья и коммунальных услуг, предусмотренных ст. 159 Жилищного кодекса РФ. Как следует из правил предоставления субсидий<sup>1</sup> (далее – Правила), для их получения гражданину и члену его семьи раз в полгода необходимо предоставлять документы более десяти наименований и не иметь задолженности по оплате коммунальных услуг.

Практика применения вышеуказанных правовых норм и судебная практика показывают, что значительное число заявителей не могут воспользоваться своим правом на получение субсидии по ряду причин, в том числе, в связи с наличием задолженности по коммунальным услугам.

Правила не содержат перечень уважительных причин возникновения такой задолженности, который бы позволил начать выплату субсидий.

Для формирования судами единой правоприменительной практики Верховный Суд РФ<sup>2</sup> указал, что «само по себе наличие задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг не может служить безусловным основанием для отказа в предоставлении мер социальной поддержки». Судам рекомендовано выяснять причины и период образования задолженности, а также меры, предпринятые гражданином по ее погашению. Кроме того, Верховный Суд РФ определил перечень уважительных причин возникновения задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, которые не могут являться основанием для отказа в предоставлении мер социальной поддержки. К ним относятся: невыплата заработной платы в срок; тяжелое материальное положение нанимателя и дееспособных членов его семьи в связи с утратой ими работы и невозможностью трудоустройства, несмотря на предпринимаемые ими меры; нахождение на стационарном лечении нанимателя, собственника и (или) членов его семьи; наличие в составе семьи инвалидов, несовершеннолетних детей.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»// СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2017 № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности». – URL : <http://legalacts.ru/sud/postanovlenie-plenuma-verkhovnogo-suda-rf-ot-27062017-n-22/>

В результате сегодня заявители, имеющие задолженность, возникшую по уважительным причинам, могут воспользоваться своим правом на получение мер социальной поддержки только после введения процедуры приостановления (прекращения) выплаты субсидий или судебной защиты.

Повысить эффективность такой меры социальной поддержки возможно путем внесения соответствующих изменений в Правила. Ежегодный рост цен ведет к увеличению числа граждан, нуждающихся в субсидиях, и если не поправить условия предоставления субсидий, то невозможно будет решить одну из стратегических задач<sup>1</sup> по развитию России – вдвое сократить уровень бедности населения.

Что касается индикаторов оценки эффективности административного ценообразования, то они также в настоящее время не определены ни действующим законодательством, ни законопроектом.

Конечно, однозначного и универсального критерия эффективности отраслевого или межотраслевого государственного управления не существует, но, на наш взгляд, определить такие критерии для административного ценообразования все-таки возможно.

Исходим из того, что успешным административное регулирование цен будет признаваться тогда, когда регулятором найден баланс между следующими элементами оценки:

– степень снижения уровня или устранение проблемы, которую планировалось решить с помощью механизмов государственного регулирования цен (например, доступность электроэнергии всем слоям населения; обновление мощностей сетевого энергетического комплекса и, как следствие, повышение качества и бесперебойности энергоснабжения и др.);

– оценка издержек по основным ресурсам (временным, человеческим, финансовым и др.), использованным при государственном регулировании цен (например, объем бюджетных средств, ежегодно направляемых на содержание федеральных и

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>

региональных органов регулирования; соотношение и взаимосвязь ценовой политики с налоговой, кредитной, инновационной политикой государства и др.);

– оценка возможности решения поставленной проблемы другими более эффективными способами, чем государственное регулирование цен. Например, ежегодная индексация цен на допустимые проценты, общие для всех участников рынка или установление «ценового налога», взыскиваемого с прироста цены, без бюджетных затрат на содержание федеральных и региональных органов регулирования.

По нашему мнению, алгоритм эффективного административного ценообразования должен включать последовательность следующих действий:

1. Сбор информации, обзор и мониторинг социально-значимых проблем.
2. Определение цели государственной ценовой политики.
3. Выработка наилучшего варианта решения выявленной социально-значимой проблемы.
4. Доведения решения до участников рынка. Государственное регулирование цен.
5. Мониторинг изменения ситуации по выявленной социально-значимой проблеме.
6. Оценка результатов государственного воздействия на процессы ценообразования: сбор информации, обзор и мониторинг.
7. Корректировка целей государственной ценовой политики.
8. Выработка наилучшего варианта решения выявленной социально-значимой проблемы с учетом результатов мониторинга и корректировки целей.

Безусловно, назрела необходимость определения целей и задач ценовой политики России<sup>1</sup>. Только определив проблематику, целевой ориентир, можно говорить об эффективности регулирования процессов образования цен и принимать обоснованные управленческие решения в отраслях экономики.

---

<sup>1</sup> Зайкова С.Н. Элементы юридического состава административной цены // Административное право и процесс. – 2018. – № 10. – С. 61.

Предлагается вернуться к рассмотрению подготовленного ФАС России законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», определить векторы развития системности ценового регулирования.

*Кайнов Владимир Иванович,  
доктор юрид. наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
СЗФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Санкт-Петербург*

## **ПРАВОВЫЕ ПРИВИЛЕГИИ КАК МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЮ ПРАВОМ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ**

*Аннотация.* В современной правовой действительности уже сложилось представление о злоупотреблении правом, при этом отсутствует механизм, гарантирующий эффективную защиту. В настоящей статье автор предлагает конструкцию процессуального правоотношения, содержащего в себе правовые привилегии и их признаки как элемент механизма противодействия злоупотреблению правом.

*Ключевые слова:* правоотношение, содержание правоотношения, правовые привилегии, злоупотребление правом, административно-процессуальное право, арбитражный процесс.

Злоупотребление правом – закреплённая в законе дефиниция. Это явление и теоретически проработанная научная идея часто встречается в правоприменительной практике, но не имеет общеотраслевого понимания.

Правовое содержание злоупотребления правом закреплено в ч. 3 ст. 17 Конституции России<sup>1</sup>: «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 2020.

других лиц». Особое требование содержится в ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающее, что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина», при этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Приведённая в Конституции Российской Федерации формула прямо указывает на противоправный характер злоупотребления правом, именно поэтому многие отраслевые источники имеют нормы о злоупотреблении правом. В административном праве это статьи 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации» и 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>; в арбитражном процессе – статья 111 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> «Отнесение судебных расходов на лицо, злоупотребляющее своими процессуальными правами». Следует отметить, что норма о злоупотреблении правом присутствует и в ряде федеральных законов<sup>3</sup>.

В теории права злоупотребление правом также известно под термином «шикана» (лат., англ., гр.: «*chicane*» – придира́ться) и понимается как «одна из форм злоупотребления правом, при которой субъект осуществляет принадлежащее ему право, одновременно с этим нарушая пределы осуществления своего права с целью причинения вреда правам и свободам других участников общественных отношений при наличии последствий в виде причинения вреда другому лицу»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М., 2020.

<sup>2</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. – М., 2020.

<sup>3</sup> Кайнов В.И. Административно-процессуальное право России : учебное пособие / В.И. Кайнов, Р.А. Сафаров. – М., 2014.

<sup>4</sup> Шашерина Е.П. Шикана как форма злоупотребления правом // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы III Международная научная конференция (г. Казань, май 2015 г.). – Казань : Бук, 2015. – С. 133–137.

Если обратиться к вопросу о первопричинах злоупотреблением правом, то можно согласиться с мнением о том, что таких причин несколько: «под влиянием страстей», из-за «неправильного понимания или незнания субъектом права истинной сущности своих интересов», «конфликта интересов»<sup>1</sup>. При этом отмечается, что это становится возможным вследствие несовершенства формулировок законодательства<sup>2</sup>. Таким образом следует сделать вывод о том, что злоупотребление правом есть:

- 1) способ удовлетворения потребностей лица;
- 2) реализуется при несовершенстве законодательной нормы.

Наиболее типичные юридические основания для злоупотребления правом изложены в Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup> по причине того, что в коррупции злоупотребление правом – наиболее распространённая форма извлечения коррупционной выгоды, при условии, что коррупционер часто приобщён к нормативному творчеству. Таковыми факторами являются, согласно правилам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, закрепленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>4</sup>:

- а) широта дискреционных полномочий (по срокам, условиям или основаниям принятия решения, дублирование полномочий должностных лиц);
- б) предоставление субъективного права для обязывания граждан и организаций;
- в) наделение правом принимать решение «в качестве исключения»;
- г) способность подзаконного нормотворчества в пределах бланкетных и отсылочных норм;

---

<sup>1</sup> Токарев Д.А. Причины возникновения злоупотреблений правом в коммерческих организациях //Адвокат. – 2010. – № 5. – С. 49.

<sup>2</sup> Токарев Д.А. Причины возникновения злоупотреблений правом в коммерческих организациях //Адвокат. – 2010. – № 5. – С. 49.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

д) принятие нормативного правового акта за пределами своей компетенции;

е) использование пробелов в праве и законе для установления обязательных правил;

ж) отсутствие или неполнота необходимых процедур определённых действий;

з) отказ от конкурентного способа предоставления права (конкурс, аукцион) и реализация такого права в административном порядке;

и) использование юридических противоречий (коллизий в праве) как возможность произвольного выбора «нужных» норм;

к) установление нечётких, трудновыполнимых и обременительных требований;

л) злоупотребление процессуальными полномочиями;

м) создание лингвистически сложного юридически значимого документа (двусмысленные понятия и условия, неразборчивый или мелкий шрифт, перегруженность документа текстом и пр.).

Практическим примером лингвистического обоснования для злоупотребления правом становится фраза «может быть», встречающаяся в процессуальных кодексах Российской Федерации. Согласно этой формуле, право может быть предоставлено, а может и нет, например: «Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда» (ст. 47 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)<sup>1</sup>; или «По результатам рассмотрения заявления председатель арбитражного суда выносит мотивированное определение, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть указаны действия, которые следует совершить для ускорения рассмотрения дела» (ч. 7 ст. 6.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации)<sup>2</sup>.

Большинство авторов, занимающихся изучением этого вопроса, сходятся во мнении, что злоупотребление правом – особая

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. М., 2020;

<sup>2</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. – М., 2020; Дроздов А.Г., Кайнов В.И. Дисциплинарная ответственность судей: история, теория, практика: монография. Санкт-Петербург, 2013; Капустин А.А. Арбитражный процесс: учебник / А.А. Капустин, В.И. Кайнов, И.Г. Морозова. – СПб., 2011.

разновидность правонарушения, что может быть описано его конструкцией<sup>1</sup> где, по-нашему мнению, присутствуют:

1) объект – нарушенные и (или) нереализованные интересы участников правоотношения, выраженные в субъективных правах и юридических обязанностях;

2) объективная сторона – реализация законного права и исполнение обязанности в пределах своих прав и полномочий, вытекающих из содержания правоотношения (как деяние) и воспрепятствование для реализации прав и обязанностей для иной стороны (как следствие);

3) субъективная сторона может существовать только в форме умысла, когда лицо осознавало, что использует свой правовой статус вопреки интересам другого лица (первый интеллектуальный момент), предвидело ущемление прав и законных интересов, а также воспрепятствование исполнению обязанности (второй интеллектуальный момент) и желало этих последствий (волевой момент прямого умысла), а если не желало, то сознательно допускало эти последствия (волевой момент косвенного умысла);

4) субъект – лицо, наделённое в силу закона, профессии, должности или службы, договорного обязательства субъективным правом и(или) юридической обязанностью совершать действия, способные определять для правоотношения юридические последствия.

Рассмотренное ранее позволяет нам судить об особенностях правонарушения в форме злоупотребления правом. Злоупотребление правом есть модель воспрепятствования правам и реализации обязанностей для субъектов правоотношений и в пределах только данного правоотношения. В этом смысле приведённая конструкция состава правонарушения относится к разряду материальных составов по формальным признакам, когда последствия не всегда могут быть детерминированы чёткими критериями и не могут быть выражены числом или какой-либо иной мерой, а носят абстрактный характер.

Практика Конституционного суда Российской Федерации подтвердила, что злоупотребление правом – явление

---

<sup>1</sup> Гогин А.А. Злоупотребление правом и правонарушение: проблемы дифференциации // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – Тольятти : Тольяттинский Государственный университета, 2011. – С 21–26.



противоправное и не исключает судебное обжалование<sup>1</sup>. При этом злоупотребление правом следует считать такой юридический факт, когда это напрямую затрагивает права, свободы или законные интересы административного истца и только в конкретных административно-правовых отношениях<sup>2</sup>.

Согласно сложившейся практике, неисполнение юридических обязанностей это – правонарушение и основание юридической ответственности. Однако злоупотребление правом – правонарушение, «завуалированное» под законность, не является однозначным основанием для привлечения к юридической ответственности. Вывод о злоупотреблении правом необходимо квалифицировать по усмотрению суда.

Для предотвращения и преодоления таких диспропорций уже есть определённый механизм. Речь идёт о механизме, предусматривающем правовые привилегии. Такие привилегии даются лицу, наиболее уязвимому в возможности реализации своих прав. Термин «правовые привилегии» в юридической теории явление не новое<sup>3</sup> и рассматривается как разновидность правовых льгот наряду с правовым иммунитетом<sup>4</sup>, обозначаемое формулой «исключительное право»<sup>5</sup>. Тем не менее, правовые привилегии в теории правоотношения следует рассматривать несколько шире.

Примером таких привилегий может быть наличие правоотношений, возникающих при реализации административной ответственности, выраженного принципом презумпции невиновности. В этом принципе закреплена привилегия правонарушителю, не имеющему средств и ресурсов, которые есть у государства; этим принципом руководствуются правоохранительные органы, применяя его в борьбе с правонарушениями, но он же может быть использован во вред закону.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2016 № 324-О // Некоммерческая интернет-версия КонсультантПлюс. – URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/>; 04.09.2017

<sup>2</sup> Байрамов Ш.Б. Злоупотребление правом в российской правовой системе : учеб. пособие / Ш.Б. Байрамов, В.И. Кайнов, Р.А. Шахбазов. – СПб. : Страта, 2015. – Т. 1.

<sup>3</sup> Малько А.В., Морозова И.С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 143–156.

<sup>4</sup> Суменков С.Ю. Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории : автореф. дис. ... к.ю.н. / Науч. рук. А.В. Малько. – Саратов, 2002.

<sup>5</sup> Тенденции развития гражданского права : коллективная монография / А.Г. Матвеев, В.Ю. Мельников, Н.А. Орлов, В.Н. Орлова. – М. : АНО Изд. Дом «Науч. обозрение», 2014. – С. 6.

Поясним, что ситуацию, при которой возможно злоупотребление правом необходимо конструировать как противоправную. Критериями правовых привилегий следует считать:

- возведение правовых привилегий в ранг принципов права;
- научное обоснование и формальное закрепление;
- междисциплинарную (межотраслевую) принадлежность, охватывающую систему норм как материального, так и процессуального права;
- предоставление только физическому лицу и участнику конкретного правоотношения.

Таким образом, правовые привилегии – это структурная часть содержания правоотношения, устанавливающая (предоставляющая, содержащая в себе) дополнительные субъективные права участнику правоотношений, в которых противоположная сторона имеет определённое преимущество в качестве меры предотвращения злоупотребления правом<sup>1</sup>, что необходимо учитывать в качестве меры противодействия злоупотреблению правом в административном процессе.

*Кожушко Светлана Валерьевна,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **О РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ: НА ПРИМЕРЕ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ (ПРОЗРАЧНОСТИ)**

*Аннотация.* В статье рассматривается многообразие нормативных актов, предопределяющих реализацию бюджетно-правового принципа открытости (прозрачности), а также особенности отдельных форм такой реализации; вносятся предложения по

---

<sup>1</sup> Семухин О.А. Правовые привилегии в содержании правоотношения как способ гарантии и защиты субъективных прав // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции. – СПб. : Издательство САУ, 2016. – С. 469.

совершенствованию правового регулирования при реализации органами исполнительной власти принципов бюджетной системы, в частности, принципа прозрачности (открытости).

**Ключевые слова:** принципы бюджетной системы, принцип прозрачности (открытости), органы исполнительной власти, бюджетный процесс, принципы бюджетного процесса.

Финансовая деятельность органов исполнительной власти – одна из важнейших функций современного государства, а бюджетный процесс – её неотъемлемый элемент.

В ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный процесс определяется как регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. Все перечисленные стадии нормативно определены. Также предполагается, что их содержание и конкретные процедуры должны соответствовать базовым требованиям – принципам бюджетной системы, одним из которых является интересующий нас специальный принцип – принцип прозрачности (открытости). Доктринально его рассматривают как требование обязательного опубликования в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также самих проектов бюджетов и процедур их утверждения<sup>1</sup>, полноту и доступность иных сведений о расходах бюджетов, стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации<sup>2</sup>, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года.

---

<sup>1</sup> Батяева А.Р. Финансовое право : учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; Отв. ред. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 219–221; Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : дис. ... на соиск. уч. ст. д.ю.н. – М., 2008. – С. 149; Буянкина А.Н., Маркова Х. Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119.

<sup>2</sup> Буянкина А.Н. Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике / А.Н. Буянкина, Х. Маркова // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119.

Принцип прозрачности (открытости) реализуется на всех стадиях бюджетного процесса всех уровней национальной бюджетной системы. Однако формы его реализации могут обладать определенной спецификой. Данная специфика обусловлена, в первую очередь, особенностями бюджетного процесса как многостадийной деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц, во-вторых, целями и задачами, которые должны быть ими решены на соответствующей стадии, в-третьих, субъектным составом той или иной стадии и объемом полномочий соответствующих субъектов.

Так, на этапе составления проектов бюджетов при согласовании документов бюджетного планирования, органы исполнительной власти принимают определенные решения по результатам рассмотрения материалов и документов с целью дальнейшего приложения их к проекту бюджета. В этой связи представляется немаловажным, чтобы каждый гражданин России мог ознакомиться с деятельностью органов государственной власти по подготовке проектных материалов, собственно, с содержанием этих материалов и проектом бюджета. Поскольку Граждане Российской Федерации имеют право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), можно предположить, что реализация указанного политического права предполагает определенную степень осведомленности общества о «делах государства», важнейшим из которых является составление основного финансового плана страны – бюджета. Таким образом, ознакомление с материалами по подготовке проектов бюджетов создает предпосылки для выражения гражданами (хотя бы наиболее активными и сознательными из них) своего мнения о планах государства на финансовый год. В этом, на наш взгляд, проявляется практическое значение реализации принципа прозрачности (открытости).

Наиболее эффективным способом доведения информации до получателей является, на наш взгляд, размещение соответствующих материалов в сети Интернет.

Надо сказать, что размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных осуществляется в рамках реализации подпункта «г» пункта 2 Указа

Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В соответствии с данным Указом было принято Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 16.01.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

Ряд федеральных министерств во исполнении, приведенных выше Указа Президента и Постановления Правительства, разработали нормативные правовые акты, определяющие обязательные процедуры информирования широкой общественности о своих законотворческих инициативах, а также порядок проведения общественных обсуждений и консультаций со специалистами для выработки оптимальных решений<sup>1</sup>.

Однако, в соответствии с абз. 1 п. «а» ч. 2 «Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», их нормы не применяются в отношении проектов федеральных законов по вопросам федерального бюджета, бюджета государственных внебюджетных фондов и их исполнения, а также подлежащих внесению одновременно с указанными проектами федеральных законов.

Помимо того, в других н.п.а. и документах правового характера не встречается пояснений или обоснований данного исключения. Нам остается только догадываться о влияющих на это причинах.

Среди субъектов бюджетного планирования особое место занимают Министерство регионального развития РФ, Министерство

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016) «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // В данном виде документ опубликован не был.

экономического развития, Министерство финансов Российской Федерации, коллегия Военно-промышленной комиссии, финансовые органы субъектов Российской Федерации, главные администраторы доходов бюджета/главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета, которые учувствуют в разработке предложений по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода и объему и (или) структуре расходных обязательств Российской Федерации на второй год планового периода, в том числе концепции и проекты долгосрочных (федеральных) целевых программ, а также предложения по подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета и предложения по изменению бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных долгосрочных (федеральных) и ведомственных целевых программ и др.<sup>1</sup> Документы для составления проектов бюджетов формируемые указанными субъектами бюджетного процесса, по мнению автора, необходимо представлять для общего ознакомления в целях реализации принципа прозрачности (открытости). Осуществить это возможно, например, путем опубликования материалов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов URL : [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

Почему важно публиковать материалы органами исполнительной власти, в частности для составления проектов бюджетов?

Во-первых, согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти и местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если

---

<sup>1</sup> Положение «О составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (п. «д» ч. 6) / Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (ред. от 03.12.2014) «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» // Собрание законодательства РФ. 28.01.2008. № 4. Ст. 263.

иное не предусмотрено законом». Следовательно, опубликованию, в силу закона<sup>1</sup>, не подлежат только секретные статьи федерального бюджета. Таким образом, документы для составления проектов бюджетов затрагивающие права и свободы человека и гражданина должны быть представлены в таком виде, чтобы обеспечить каждому возможность ознакомления с ними.

Во-вторых, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), а также имеют право обращаться лично или направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Как видим, для реализации этого права, необходимо сначала осведомить граждан о «делах государства», в нашем случае посредством ознакомления с материалами для подготовки проектов бюджетов. В последующем граждане уже могут выражать свое мнение, что будет являться не только реализацией положения данной статьи Конституции РФ, но и в конечном итоге реализацией принципа прозрачности (открытости).

Кроме того, если рассматривать судебную практику<sup>2</sup>, затрагивающую отношения, связанные с реализацией принципа прозрачности (открытости) на стадии составления проектов законов о бюджете субъектов РФ, то можно усмотреть пренебрежение государственными органами субъектов РФ указанными нормами Конституции. При чем, нормы бюджетного законодательства, и государственными органами исполнительной власти, и органами законодательной власти, и судом считались соблюденными, а также реализованными. Однако, судом не было учтено право граждан на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, а принцип прозрачности

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) (ч. 5 ст. 36) // Российская газета. № 153-154. 12.08.1998.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2007 № 78-Г07-48 «Об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 10.09.2007 № 3-52/07, которым было оставлено без удовлетворения заявление об оспаривании законности Закона Санкт-Петербурга от 04.10.2006 № 464-75 «О целевой программе Санкт-Петербурга «Реализация инвестиционного проекта по развитию морского пассажирского терминала на Васильевском острове в Санкт-Петербурге»».

(открытости) представлен лишь критерием правомерности правового акта, в то время как сама проверка правомерности ограничилась только выявлением наличия официального опубликования утвержденного бюджета. Вместе с тем, принцип прозрачности (открытости) явление более объемное по своему наполнению, так как совокупность ряда принципов в бюджетном праве обеспечивает реализацию прозрачности бюджета в качестве отдельного принципа бюджетного процесса. Данное утверждение находит свое обоснование в работе Е.В. Игнатюка<sup>1</sup>. К довершению всего, судом не было обращено внимание на реализацию другого пункта ст. 36 БК РФ, который предусматривает обязательную открытость для общества процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

Исходя из вышеизложенного, можно усмотреть несовершенство правового регулирования прозрачности (открытости) бюджетного процесса. Форма закрепления принципа прозрачности (ст. 36 БК РФ) содержит оценочные понятия, которые не раскрывают всей сущности данного принципа, что создает, на наш взгляд, препятствия для его реализации и в качестве нормы права, и как принципа бюджетного права. В качестве устранения указанного пробела в правовом регулировании необходимо принцип прозрачности, закрепленный в ст. 36 БК РФ конкретизировать (например, как предлагает Е.В. Игнатюк, путем связи оценочных понятий, содержащихся в определении принципа прозрачности, с принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и положениями Конституции РФ об открытости заседаний палат Федерального Собрания, сравнивая законодательство ФРГ и России<sup>2</sup>) либо внести изменения или дополнения в действующую норму права.

Отметим, что не вся информация и документы (материалы), как при составлении проекта бюджета (проекта решения о бюджете), так и при его рассмотрении и утверждении, могут предаваться оглашению.

Это следует из анализа содержания п. 3 ст. 36 БК РФ, в соответствии с которым принцип прозрачности (открытости) означает

---

<sup>1</sup> Игнатюк Е.В. Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 42–51.

<sup>2</sup> Там же.



«обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, ..., процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия...». Как видно, обязательными для раскрытия являются лишь проекты законов (решений) о бюджетах и процедуры их принятия. За рамками остается информация о иных сведениях, затрагивающих права и интересы большинства граждан соответствующей территории.

Согласно ст. 2 Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup>, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ и ст. 8, ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> пользователь информации имеет право получать достоверную и своевременную информацию о деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований на государственном языке соответствующей республики. Конечно, абсолютной открытости, как и абсолютной свободы быть не может, поэтому ограничение такой информации возможно, но только в установленных законом случаях<sup>3</sup>.

На наш взгляд, для реализации принципа прозрачности (открытости) недостаточно нормативного закрепления права. На данный факт обращают внимание и Е.М. Андреева<sup>4</sup>. Если орган государственной власти, основываясь на своем субъективном мнении, решает представлять или не представлять информацию о иных сведениях, затрагивающих права и законные интересы граждан в ходе рассмотрения и утверждения бюджета, то здесь можно усмотреть нарушение конституционных прав, лоббирование интересов

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 10.12.1998.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

<sup>3</sup> См.: Талапина Э.В. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448; Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 13.10.1997. № 41. С. 8220–8235; Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). – М. : ИД «Юриспруденция», 2015. – С. 106.

<sup>4</sup> Андреева Е.М. Правовое регулирование ведения бюджетной отчетности (на примере отчетности по межбюджетным трансфертам) // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 19–23.

определенных групп или же возможность злоупотребления правом<sup>1</sup>.

Исходя из того, что закон о бюджете является общественно значимым правовым актом<sup>2</sup>, полагаем логичным закрепление в БК РФ возможности каждого гражданина по его желанию (заявлению) ознакомиться с информацией, сопутствующей составлению проекта бюджета и подготавливаемой органами исполнительной власти. Данное предложение аргументируем со ссылкой на зарубежный опыт.

В частности, статья 15 (1) Договора о функционировании Европейского союза<sup>3</sup> (англ. *Treaty on the Functioning of the European Union*, далее – TFEU) и статья 42 Хартии основных прав<sup>4</sup> закрепляет право человека на доступ к документам, хранящимся в учреждении. Данное направление реализации принципа прозрачности подробно разработано в Регламенте Европейского парламента и Совета Европейского Союза 1049/2001<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ахметова Н.А. Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100; Беликова А.В. Правовое противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок как направление повышения эффективности расходования бюджетных средств. Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сборник научных статей. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2018. – С. 34; Правовые проблемы противодействия коррупции / Отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М.: Юриспруденция, 2012; Правовые средства противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк; Отв. ред. Н.А. Власенко. – М.: Юриспруденция, 2012; Мамай Е.А. Раскрытие финансовой информации как средство противодействия коррупции (на примере органов законодательной власти штата Мэрилэнд, США) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 133–138.

<sup>2</sup> Бочкарева Е.А. Особенности и перспективы правового регулирования бюджетной системы в условиях современного этапа развития экономики Российской Федерации // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 58–65.

<sup>3</sup> Консолидированный вариант Договора о функционировании Европейского союза. – Ч. 1: Принципы – раздел II: Положения, общие заявления. Статья 15 (бывшая статья 255 ТЕС) Официальный журнал 115, 09/05/2008 P. 0054 – 0055. – URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E015:EN:HTML> (дата обращения 03.03.2020).

<sup>4</sup> Хартия Европейского Союза об основных правах. Право Европейского Союза. – URL : <http://eulaw.ru/treaties/charter> (дата обращения 03.03.2020).

<sup>5</sup> Регламент № 1049/2001 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии» (Принят в г. Брюсселе 30.05.2001). – URL : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_bg.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_bg.pdf) (дата обращения 03.03.2020).

Вышеизложенное представляет один из аспектов реализации принципа прозрачности. В Декларации к Маастрихтскому договору (англ. *Treaty on European Union*, далее – TEU)<sup>1</sup> государства-члены указали на двойственный характер принципа открытости, подчеркнув, что «прозрачность процесса принятия решений укрепляет демократический характер институтов и доверие общественности к администрации». В результате было принято решение о включении статьи 1 TEU, которая предписывает, чтобы решения принимались как можно более открыто. Такой подход к прозрачности также проявляется в работе Комиссий ЕС, где свободный доступ к информации является лишь одной из ряда мер по повышению открытости процесса принятия решений, таких как: ежегодная публикация рабочей программы, более быстрая публикация документов Комиссии на всех языках ЕС и приоритет кодификации ЕС<sup>2</sup>.

В связи с изложенным, законодательная формулировка принципа прозрачности (открытости) (п. 3 ст. 36 БК РФ) должна включать в себя обязательность предоставления иной (связанной с бюджетом) информации, к которой органы исполнительной власти должны обеспечивать доступ по заявлению гражданина.

Подытожив, отметим, что принцип прозрачности (открытости) в деятельности органов исполнительной власти реализуется на современном этапе не в достаточной степени. И подчас реализуя нормы права в своей деятельности органы, представляющие государственную власть, пренебрегают «сущностью» этих предписаний.

---

<sup>1</sup> «Договор о Европейском Союзе» (Подписан в г. Маастрихте 07.02.1992) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.03.2020).

<sup>2</sup> HEALD, David, «Varieties of transparency», in Christopher HOOD & Daniel HEALD (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?* – Oxford, Oxford University Press for the British Academy, 2006. – P. 25–43; Joël Félix. *Paths to Fiscal Transparency Control, Knowledge and Communication in EarlyModern Politics. Histoire&Mesure*, 2015. – Vol. XXX-2. – P. 8–9.

**Костылев Владислав Викторович,**  
канд. полит наук, доцент кафедры  
административного права,  
Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Симферополь

**Клокова Ольга Дмитриевна,**  
юрисконсульт Ассоциации  
Крымское адвокатское бюро «Гладкий и партнёры»  
г. Симферополь

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КАК ОСНОВА РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ГРАЖДАНСКОГО ОРУЖИЯ САМООБОРОНЫ**

**Аннотация.** В статье рассматривается сущность и содержание административно-правового режима как основы регулирования оборота гражданского оружия самообороны. Анализируется возможность усиления режима государственного контроля в этой сфере.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, оборот гражданского оружия самообороны, государственный контроль, надзор.

Конституция РФ закрепляет в ч. 2 ст. 45 право каждого гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, которые не запрещены законом. Действующий закон «Об оружии»<sup>1</sup> в ст. 3 предоставляет личности возможность использовать в качестве средства защиты только те виды оружия, которые прямо предусмотрены его нормами.

Каждый год россияне приобретают около 300 тыс. единиц оружия, а ежегодный прирост его владельцев составляет 5 %<sup>2</sup>. В 2017 г. Росгвардия вела контрольно-надзорную деятельность в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» (в ред. от 03.08.2018). Сайт «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=302964&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6635653092131166#08301728804666735>, свободный. – Загл. с экрана.

<sup>2</sup> Аналитические данные Росгвардии. Офиц. Сайт Росгвардии. – URL : <http://rosgvard.ru/ru/page/index/analiticheskie-materialy>, свободный. – Загл. с экрана

отношении 4200000 владельцев, у которых в пользовании находилось 6700000 единиц оружия. Территориальные органы Росгвардии ежегодно на регулярной основе проводят мероприятия профилактического характера для снижения риска противоправного использования и применения огнестрельного оружия, в результате чего за 2017 г. количество утраченного и похищенного имущества снизилось на 22 %<sup>1</sup>. Эта статистика свидетельствует о желании людей обезопасить себя и повысить уровень своей самообороны.

Одновременно следует отметить наличие значительного числа преступлений, совершенных с использованием оружия (в том числе огнестрельного и газового), соответствующих боеприпасов на декабрь 2018 г. – 20427<sup>2</sup>. Применением оружия, находящегося на законных основаниях у гражданина, характеризуется ряд преступлений, в том числе против учащихся и работников Политехнического колледжа (г. Керчь)<sup>3</sup>, повлекшее гибель 19-ти человек.

Таким образом, оружие является предметом, которое, с одной стороны, обладает полезными свойствами для самообороны, а с другой – отличается от других объектов материального мира своим назначением – поражение живой силы, т.е. может угрожать личной, общественной и государственной безопасности. Поэтому следует использовать механизм административно-правового регулирования для вытеснения общественных отношений, не отвечающих требованиям закона, в том числе путем установления особого порядка приобретения правоспособности в этой сфере, организации и осуществления надзора за оборотом оружия и пр.

Общеизвестно, что целью административно-правового регулирования, в том числе в сфере оборота оружия самообороны, является нормативное определение правового статуса их участников, и, в целом, упорядочение общественных отношений. Их комплексный характер порождает необходимость многоуровневого управленческого воздействия путём принятия новых административно-правовых норм в соответствии с потребностями общества и

---

<sup>1</sup> Аналитические данные Росгвардии. Офиц. Сайт Росгвардии. – URL : <http://rosgvard.ru/ru/page/index/analiticheskie-materialy>, свободный. – Загл. с экрана.

<sup>2</sup> Генеральная прокуратура РФ. Портал правовой статистики. – URL : [http://crimestat.ru/offenses\\_map](http://crimestat.ru/offenses_map), свободный. – Загл. с экрана.

<sup>3</sup> Стрельба в колледже в Керчи. – URL : <https://www.bbc.com/russian/news-45932107>, свободный. – Загл. с экрана.

государства. Поэтому актуальным становится решение задач посредством режимного управления.

Феномен административно-правового режима активно исследуется специалистами<sup>1</sup>. Старилов Ю.Н. под этим режимом понимает «...совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненным процессам и обеспечения их безопасности»<sup>2</sup>. Стахов А.И. пишет об административно-правовом режиме как о «...комплексе мер информационно-психологического воздействия на поведение физических лиц и организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, определяющий порядок обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) публичных и частных административных прав и законных интересов, а также порядок защищенности (охраны и защиты) указанных прав и интересов от административных правонарушений, правонарушений, не признаваемых административными, но влекущими возникновение административных правоотношений...»<sup>3</sup>.

Из этого следует, что главной целью административно-правовых режимов является обеспечение управляемости общественными отношениями, создание преград правонарушителям для безопасности государства во всех сферах жизнедеятельности. Таким образом, важно создание правовых норм, объединённых и согласованных административно-правовыми режимами в единую юридическую конструкцию.

Так, для функционирования административно-правового режима оборота оружия требуется работа сразу нескольких административно-правовых режимов. В первую очередь, это режим

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А.Ф. Административно-правовые режимы в государственном управлении: теория и современная практика : монография / А.Ф. Ноздрачев, Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева и др. – М. : ИЗиСП, 2018. – 528 с.; Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / В.Я. Настюк, В.В. Белєвцева. – Х. : Право, 2009. – 128 с.; Богатова / Е.В. Правовые режимы в современном российском публичном праве : монография / Е.В. Богатова и др.; Под ред. Н.А. Фроловой, В.Ю. Панченко. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. – 320 с. и др.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Общее административное право : учебник / Ю.Н. Старилов; Под ред. Ю.В. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 450.

<sup>3</sup> Стахов А.И. Административное право : учебник и практикум для СПО / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздева. – М. : Издательство Юрайт, 2018. (Серия: Профессиональное образование). – С. 44.

контрольной деятельности органа внутренних дел, который сможет работать, в условиях наличия режимных правил его осуществления, юридических, информационных и материальных гарантий. Эти правила невозможно совместить в одном правовом акте, поэтому требуется согласование либо систематизация нескольких таких актов, регулирующих однотипные общественные отношения<sup>1</sup>.

Одним из направлений административно-правового регулирования в этой сфере являются, например, отношения в сфере лицензирования.

Федеральный Закон «Об оружии» в ст. 13 определяет условия отказа выдачи лицензии на приобретение оружия. Владельцы определенного вида оружия должны не реже одного раза в пять лет представлять медицинские заключения об отсутствии противопоказаний в органы внутренних дел. Аналогичные требования законодатель предъявляет к юридическим лицам, имеющим особые уставные задачи и деятельность которых требует использование гражданского или служебного оружия.

Таким образом, в течение этого 5-летнего срока у владельца оружия могут наступить изменения в состоянии здоровья, противопоказания к владению оружием. Эти факторы влекут за собой аннулирование разрешения на хранение, владение, изъятие оружия. Проблема заключается в невозможности исполнить функцию по своевременному изъятию оружия органами внутренних дел, в связи с отсутствием информации о здоровье лица в течение срока действия разрешения.

Оружие не выдаётся гражданам, страдающим психическим расстройством, принимающим алкоголь и наркотики. Не употребляющие в течение трёх лет психотропных веществ, имеют право получения, продления разрешения. Общеизвестно, что зависимость может вернуться, а болезни, связанные с расстройством личности, стрессом, могут проявляться со временем, и выявить их может только специалист. Таким образом, сделав перерыв в принятии психотропных веществ, можно получить соответствующее специальное право. И, вероятнее всего, оно будет получено без учета этих фактов употребления психотропных препаратов и

---

<sup>1</sup> Долгов А.А. О некоторых проблемах совершенствования контроля за оборотом оружия / А.А. Долгов, А.В. Белоконь // Общество и право. – 2013. – № 1(43). – С. 223–228. – С. 224.

расстройств. Инспекторы фактически принимают решение автоматически и формально, что может привести к фатальным последствиям.

Правовое регулирование взаимодействия двух субъектов правоотношений: органов внутренних дел и учреждений здравоохранения не достигло цели обеспечения безопасного оборота оружия. Для реализации её требуется определенный административно-правовой режим, обеспечивающий взаимодействие МВД России с Министерством здравоохранения в сфере обмена информацией о гражданах, имеющих разрешение на хранение и владение оружием. Необходимо вести учет об их здоровье, изменении в медицинских заключениях. Информация должна быть в органах внутренних дел для своевременного аннулирования разрешения на владение, хранение оружия и его изъятия. Думается, что не менее важным было бы внесение изменений в подзаконные акты, регулирующие порядок медицинского освидетельствования и выдачи лицензии. В частности, необходимо проведение соответствующих наркологических и психиатрических обследований в полном объеме для выяснения всех противопоказаний к владению оружием, исключив тем самым возможность получения справок автоматически.

Представляется важным сокращение срока действия разрешения для минимизации рисков наличия оружия у невменяемых лиц.

Таким образом, одной из траекторий усовершенствования административно-правового регулирования за оборотом оружия является усиление режима государственного контроля в этой сфере, ужесточение юридической ответственности его владельцев. Реализация этих предложений в политике предупреждения административных правонарушений<sup>1</sup>, в проектах КоАП РФ, будущих законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле Российской Федерации», «Об обязательных требованиях» позволило бы сократить совершение правонарушений с применением оружия и, в целом, способствовало бы обеспечению законности в этой сфере.

---

<sup>1</sup> Актуальные проблемы административного права : учебное пособие для бакалавров и магистров / Под ред. д.ю.н., проф. М.И. Никулина – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 188 с. – С. 72.



*Кулишенко Екатерина Алексеевна,  
преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО В РАМКАХ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА**

*Аннотация.* Демократические преобразования, происходящие в стране, формирование гражданского общества и построение правового, демократического, социального государства настоятельно требуют политических, социальных, экономических, культурных модернизаций современного общества и совершенствования механизма государственной власти. И одна из самых сложных задач этой реформы заключается в изменении взаимоотношений власти и человека, налаживании действенного обратной связи между гражданами и представителями властных структур. Очевидна отчужденность аппарата государственной власти от граждан, высокий уровень коррупции, низкая исполнительная дисциплина, правовой нигилизм, отсутствие традиций уважения к правам человека, что обуславливает необходимость развития новых, демократических институтов, деятельность которых основывалась бы не на традиционной защите государственных интересов, а была направлена на надлежащее обеспечение прав человека.

*Ключевые слова:* право, уполномоченный, институт, формирование, система.

Во многих странах мира институтом сохранения правопорядка является омбудсман. Он зарекомендовал себя как таковой, что, во-первых, способствует обеспечению прав человека, во-вторых, повышает эффективность деятельности органов государственной власти, их должностных лиц<sup>1</sup>. Омбудсман представляет собой один из ключевых факторов создания гарантий

---

<sup>1</sup> Сайфутдинов Р.А. Институт финансового уполномоченного в России / Р.А. Сайфутдинов, В.И. Воробьева // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4. – № 7. – С. 455–459.

демократического развития общества и реализации принципа признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Его введение – это важный шаг в направлении институционализации демократических процессов в социально-политической жизни любой страны. Особая потребность в этом правозащитном институте возникает тогда, когда органы государственной власти не удовлетворяют нужный уровень решения возложенных на них задач, что вызывает необходимость в дополнительных механизмах защиты прав человека. Деятельность омбудсмана позволяет устранить существующие противоречия между государством и гражданским обществом, легитимизировать власть, гарантировать гражданам право на «надлежащее управление» со стороны государственно-властных структур путем соблюдения ими не только «буквы закона», но и «духа юридических норм», правил административной этики. Именно это обстоятельство, а также отсутствие лишних формальностей в его работе обуславливают распространение в мире омбудсмановские идеи<sup>1</sup>.

Актуальность исследования института омбудсмана состоит и в том, что его становление происходит в условиях, когда все еще продолжается поиск оптимальной модели отечественной схемы омбудсмана. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость сравнительно-правового изучения мирового опыта функционирования этого института. Автор исходит из того, что каждое государство, где действует омбудсман, имеет свои национальные, исторические и юридические особенности и традиции, которые влияют на законодательное урегулирование его правового статуса, и любая из моделей этого правозащитного института представляет для нас научный интерес, учитывая то, что институт омбудсмана в этих странах уже прошел этап своего становления, доказал свою контрольно-надзорную и правозащитную эффективность<sup>2</sup>. В то же время такой сравнительный анализ позволяет спрогнозировать развитие близких по смыслу процессов формирования национального института омбудсмана и сделать обобщающие выводы по

---

<sup>1</sup> Акбердин Р.А. Институт уполномоченного по правам предпринимателей как способ защиты прав предпринимателей // Аллея науки. – 2018. – Т. 1. – № 3(19). – С. 574–576.

<sup>2</sup> Джембулатов С.И. Место института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе органов государственной власти // Социально-политические науки. – 2018. – № 1. – С. 40–43.

совершенствованию законодательной основы его статуса. Особенно актуальным в этом плане является изучение опыта становления института омбудсмана в странах, где этот институт функционирует длительное время, и в странах Восточной Европы и СНГ, исходя из их общего исторического прошлого, которое наложило определенный отпечаток на протекание процессов посткоммунистического развития и порождает похожие проблемы организации и функционирования института омбудсмана в этих странах<sup>1</sup>.

Таким образом, необходимость исследования конституционно-правового статуса института омбудсмана определяется современным состоянием отечественной правовой науки, отсутствием углубленной и всесторонней теоретической разработки этой проблемы. Это свидетельствует о его научной и практической значимости, актуальности и перспективности<sup>2</sup>.

Нами отстаивается мнение, согласно которому сегодня идея омбудсмана расщепилась, приобрела детализацию и для каждого конкретного государства характерна своя национальная схема этого института. Однако при всех существующих организационно-правовых формах конституционно-правовая природа омбудсмана характеризуется общими чертами, присущими омбудсману в большинстве стран. Одной из таких черт является то, что омбудсман – это специальный контрольно-надзорный, правозащитный орган государственной власти (должностное лицо). Его введение является реакцией общества на несовершенство существующей в стране правозащитной системы. Общество заинтересовано в создании нового, более эффективного института, который бы стал дополнением к существующим формам контроля и надзора в сфере обеспечения прав человека. Осуществляя свои контрольно-надзорные и правозащитные полномочия, омбудсман выполняет роль посредника между гражданами, обществом и государством. Он не только смягчает противоречия между государственными и гражданскими сферами, но и легитимизирует государственную власть, которая под влиянием этого института

---

<sup>1</sup> Двойменный И.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как специализированный институт по защите прав и свобод граждан // Регион: системы, экономика, управление. – 2018. – № 1(40). – С. 143–147.

<sup>2</sup> Гусева О.М. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: за и против // В сборнике: Вестник научного студенческого общества Материалы VIII Всероссийской научно-практической студенческой конференции. – 2018. – С. 8–10.

становится более отзывчивым к нуждам и запросам членов общества<sup>1</sup>.

Статус омбудсмана определяется положениями конституции страны или специальным законом. Причем, как показывает мировой опыт, данный институт вводится тремя путями: либо на основе конституционных положений, позже развиваются в законодательстве (Швеция, Дания, Германия, Испания, Венгрия, Намибия, Грузия и ряд других стран), или в результате принятия специального закона и более позднего закрепления указанного института на конституционном уровне (Португалия, Польша и некоторые другие государства), либо путем конституции (Франция, Великобритания, Австралия, ряд штатов США и другие страны).

Важной чертой института омбудсмана является его независимость, которая гарантируется запретом органам государственной власти, любым должностным лицам вмешиваться в его деятельность, наделение омбудсмана свободой выбора действий при рассмотрении и разрешении дел и целым рядом других гарантий деятельности. Это политически нейтральный орган. Такой статус омбудсмана не наносит вреда его общественной имиджа, а, наоборот, поднимает его, поскольку активное участие омбудсмана в политической жизни страны, несомненно, превратила бы его в орудие борьбы за власть и тем самым автоматически лишила бы всех возможностей по беспристрастному, объективному и независимому принятию решений.

В большинстве стран омбудсман назначается на должность парламентом, однако есть немало стран, где участие в назначении омбудсмана берет не только парламент, но и другие органы государственной власти (глава государства, правительство), которые имеют право или рекомендовать свои кандидатуры на эту должность, то самостоятельно назначать омбудсмана.

Институт омбудсмана бывает как единоличным, так и коллегиальным органом. Независимо от модели института, деятельность

---

<sup>1</sup> См.: Бочкарева Е.А. Финансовый омбудсмен: развитие правового регулирования правозащитной деятельности в сфере страхования / Е.А. Бочкарева; Отв. ред. М.В. Мархгейм // Конституционализм: симбиоз науки и практики Материалы Международного круглого стола, посвященного памяти и 80-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора Н.В. Витрука. – Белгород, 2017. – С. 28–32. Бочкарева Е.А. Способы защиты и правовые гарантии реализации прав потребителей финансовых услуг / Е.А. Бочкарева, К.Ш. Хамидуллин // Право и практика. – 2018. – № 1. – С. 194–202.

омбудсмана персонифицирована, что придает ему индивидуальности и специфичности в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. Омбудсмены сами рассматривают жалобы граждан, изучают материалы и обстоятельства дела, а персонал их службы только помогает им готовить дела к рассмотрению.

Омбудсман реализует свои полномочия, нарушая производства по обращениям граждан или действуя по собственной инициативе. Сферой его деятельности являются отношения между гражданином и государственным органом, организацией, учреждением, объединением граждан, их должностными лицами и т.д., а чаще всего – это контроль в сфере взаимоотношений «гражданин – исполнительная власть».

Работа омбудсмана носит неформальный характер. Неформализованный подход к решению жалоб граждан на нарушение их прав и свобод выгодно отличает этот институт от других правовых, в том числе судебных способов защиты прав человека. Основным в его деятельности является бесплатный, простой и понятный для граждан метод работы. Это заключается в том, что законодательством не предусмотрены какие-то особые требования к форме поданных гражданами жалоб.

*Малышев Евгений Александрович,  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
СЗФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Санкт-Петербург*

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН (ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ) В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются современные институциональные и правовые проблемы в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан в нашей стране; определяются перспективы законодательного обеспечения социальной и

культурной адаптации трудящихся-мигрантов, имеющие значение для социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

**Ключевые слова:** административное право, миграционные процессы, рынок труда, внешняя трудовая миграция, трудящийся-мигрант, адаптация, безопасность.

Миграционные процессы вплетаются в один из нервных узлов российского общества. Особое место в миграционных процессах занимает внешняя трудовая миграция, включающая в себя выезд российских граждан на работу в другие страны и привлечение в нашу страну иностранной рабочей силы. Привлечение иностранных работников к трудовой деятельности стало неотъемлемой составной частью внешней трудовой миграции и российского рынка труда.

В настоящее время Россия – страна со значительным количеством трудовых иммигрантов, в условиях неподготовленности большинства из них к работе и жизни в нашей стране содействие адаптации иностранным работникам остается одной из актуальных задач государственной миграционной политики нашей страны.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>1</sup> на Правительство РФ была возложена обязанность по обеспечению введения обязательного экзамена для трудящихся-мигрантов по следующим дисциплинам: русский язык; история России; основы законодательства Российской Федерации. В этой связи в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> были внесены соответствующие изменения, которые, во-первых, с 1 декабря 2012 года обязали иностранных работников (трудящихся-мигрантов), пребывающих в России в безвизовом порядке и занятых в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, при получении разрешения на работу представить документ, в котором зафиксировано их знание

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

русского языка<sup>1</sup>. Во-вторых, с 1 января 2015 года иностранные работники (трудоустроенные-мигранты) (если иное не установлено международным договором) подтверждают знание ими русского языка, истории России и основ законодательства нашей страны при обращении за получением разрешения на работу или патента (исключение сделано для высококвалифицированных специалистов и иностранных студентов, обучающихся по очной форме)<sup>2</sup>.

«...Именно благодаря знанию русского языка трудоустроенные-мигранты способны правильно выстроить модели поведения – найти жилье и работу в принимающем социуме, а также войти в различные сферы жизни принимающего государства...»<sup>3</sup>.

В соответствии со статьей 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», патент является единственным документом, подтверждающим право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное осуществление трудовой деятельности. Большинство трудоустроенных-мигрантов в России – это граждане Узбекистана, Таджикистана и Украины. Но, если для трудовых иммигрантов из Украины вопрос социокультурной адаптации в нашей стране остро не стоит, то для граждан Узбекистана и Таджикистана необходимо предусмотреть возможность их домиграционной подготовки в рамках реализации концепции организованного набора<sup>4</sup> и создания на территории государств-доноров рабочей силы центров содействия трудовой эмиграции в Россию.

В целях реализации задач в области содействия адаптации и интеграции мигрантов в 2014 году Федеральной миграционной службой был подготовлен проект Федерального закона «О

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 27.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 47. Ст. 6396.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1831.

<sup>3</sup> Налабордина Г.В. Знание русского языка как одно из условий успешной адаптации и интеграции трудоустроенных мигрантов в Российской Федерации // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 27.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05 декабря 2017 г. № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 50 (Ч. III). Ст. 7537.

социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» (не внесен в ГД, текст по состоянию на 11.03.2014) (далее – Проект федерального закона 2014 года).

В указанном Проекте федерального закона 2014 года были предусмотрены такие основные понятия, как:

– *социальная и культурная адаптация иностранных граждан* (адаптация) – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности.

Таким образом, адаптационные мероприятия были ориентированы на иностранных граждан, временно пребывающих на территории нашей страны с целью осуществления трудовой деятельности. Отсюда и основная идеология Проекта федерального закона 2014 года: во-первых, тех, иностранных граждан кто пребывает временно необходимо адаптировать, во-вторых, те, кто хочет жить в России и получить разрешение на временное проживание, вид на жительство, а в дальнейшем и российское гражданство – нуждаются в интеграции.

Необходимо отметить, что 29 декабря 2016 г. Правительство РФ утвердило государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»<sup>1</sup>, в рамках которой предусмотрена подпрограмма по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

В сентябре 2017 года Федеральным агентством по делам национальностей (далее – ФАНД России<sup>2</sup>) был подготовлен

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 года № 1532 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2 (Ч. I). Ст. 361.

<sup>2</sup> См.: Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 2017 года № 399 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» ФАНД России наделено полномочиями по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.



очередной Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект федерального закона 2017 года), в котором применяется следующее основное понятие:

– *социальная и культурная адаптация иностранных граждан* – процесс освоения иностранными гражданами, временно пребывающими на территории Российской Федерации с целью осуществления временной трудовой деятельности, и членами их семей русского языка, социальных и культурных, правовых и экономических норм российского общества.

Таким образом, мы видим, что в отличие от определения социальной и культурной адаптации иностранных граждан, которое было ранее использовано в Проекте федерального закона 2014 года новое определение «социальная и культурная адаптация иностранных граждан» предусматривает процесс освоения русского языка, социальных и культурных, правовых основ российского общества не только для иностранных работников, но и для членов их семей, а еще и в добавок предусматривает изучение ими российских экономических норм независимо от того, что иностранному гражданину требуется патент для временного осуществления трудовой деятельности в России. Это, безусловно, не предполагает необходимость экономической, социальной, культурной интеграции его и членов семьи в жизнь принимающего сообщества. К сожалению, в определении не говорится о том, в каком объеме должны быть освоены вышеуказанные знания.

Проектом федерального закона 2017 года предусматривается:

– во-первых, некоммерческие организации призваны стать связующим звеном между властью, обществом, бизнесом, объединяющим и частные инициативы, и научный потенциал, и профессиональные интересы различных слоев общества в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;

– во-вторых, предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» с целью стимулирования союзов предпринимателей к участию в социальной и культурной адаптации иностранных граждан в российское общество.

«...Законопроект предполагает не формирование новой инфраструктуры для этих целей, а использование потенциала уже существующей у некоммерческих организаций, таких как, например, Торгово-промышленная палата Российской Федерации...», – отметил в своем интервью Руководитель ФАДН России И.В. Баринов<sup>1</sup>.

В качестве положительного примера необходимо отметить работу Многофункционального миграционного центра (далее – ММЦ) в городе Москве. ММЦ осуществляет прием документов для оформления патента, дающего право осуществлять трудовую деятельность в городе Москве. Это единственная организация, на территории которой проводится оформление и выдача патентов иностранным гражданам на право осуществления трудовой деятельности в городе Москве. Все процедуры для получения патента занимают около 2 часов, ежедневно ММЦ принимает примерно 7500 иностранных граждан. Стоимость услуги по оформлению патента составляет не менее 12550 руб., в т.ч. стоимость услуги по тестированию на владение русским языком, знание истории России и основ российского законодательства в миграционном центре составляет 900 руб.<sup>2</sup>

«...Значимость процесса адаптации и интеграции иностранных граждан, обеспечивающего баланс интересов членов сообщества, настоятельно требует учета достижений различных отраслей знаний (философии, социологии, психологии, юриспруденции, педагогики и др.), всестороннего, продуманного и взвешенного научного подхода к решению стоящих перед государством задач по стабилизации общественных отношений»<sup>3</sup>.

К сожалению, анализ приведенных Проектов федеральных законов 2014 и 2017 гг. по регулированию рассматриваемой сферы общественных отношений свидетельствует, что у

---

<sup>1</sup> См.: Игорь Баринов: Европе есть чему у нас поучиться // Официальный сайт Комсомольская правда. – URL : <https://www.perm.kp.ru/daily/26724/3750284/> (дата обращения 20.02.2020).

<sup>2</sup> Официальный сайт Многофункциональный миграционный центр города Москвы. – URL : <http://mc.mos.ru/mmc/the-rules-for-the-provision-of-services/> (дата обращения 05.03.2020).

<sup>3</sup> Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ // Право и управление. XXI век. – 2018. – № 3. – С. 33.

государственной власти до сих пор нет четкого представления о том, кто и в каком объеме должен осуществлять деятельность в сфере социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в России. Миграционное законодательство в этой сфере имеет пробелы, в нем не закреплены основные понятия социальной и культурной адаптации иностранных граждан, полномочия органов публичной администрации всех уровней (федерального, регионального и местного), а также права и обязанности иностранных граждан и членов их семей.

Считаем, что социальная и культурная адаптация иностранных граждан(трудящихся-мигрантов) – это целенаправленная деятельность органов исполнительной власти, органов муниципальных власти и их должностных лиц, негосударственных образований, общества в целом и иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, направленная на включение иностранного гражданина или лица без гражданства в социальное и культурное пространство русского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудоустройства или выполнения работ (оказания услуг).

В заключении сделаем выводы о том, что:

Первое. Для решения существующих проблем социальной и культурной адаптации иностранных граждан или лиц без гражданства (трудящихся-мигрантов) в России в субъектах Федерации необходимо создавать региональные миграционные центры на основе государственно-частного партнерства, деятельность которых направлена на адаптацию и интеграцию иностранных работников в российское общество.

Второе. Требуется принятие самостоятельного федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» с учетом уточнения определения понятия – «социальная и культурная адаптация иностранных граждан (трудящихся-мигрантов)».

*Мирошник Светлана Валентиновна,  
доктор юрид. наук, доцент,  
профессор кафедры теории права,  
государства и судебной власти,  
ФГБОУВО «РГУП»  
г. Москва*

## **К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Аннотация.** В статье с позиции интегративного правопонимания рассматриваются дискуссионные вопросы предмета, источников и форм административного права. Усложнение социальных связей привело к сокращению круга общественных отношений, требующих на них воздействия административно-правовыми средствами.

**Ключевые слова:** право, интегративное правопонимание, система права, отрасль права, административное право, финансовое право.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации.

Современное административное право стало преемником административного права советского периода развития. И это не могло не сказаться на трактовке основных характеристик данной отрасли права, развивающейся весьма динамично, как и все российское право.

В юридической науке не прекращаются споры, касающиеся определения границ административно-правового регулирования общественных отношений.

Сложившееся традиционное понимание предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе государственного управления, дополнилось новыми подходами, строящимися на желании сохранить былую мощь данной отрасли права, непонимании, что сфера общественных отношений настолько изменилась, что это привело к

существенной трансформации всей системы права, объективному формированию конкурентоспособных отраслей права, по значимости и важности «говорящих» с административным правом на равных.

Несмотря на то, что основные критерии разграничения отраслей права подвергаются критике, ученые пока не смогли предложить новые мерилы, превосходящие их своей обоснованностью. Именно предмет и метод правового регулирования определяют особенности того или иного правового режима.

М.Н. Кобзарь-Фролова рассматривает административное право, как всеобъемлющую отрасль права, поскольку административно-правовые предписания посредством установления запретов, ограничений, обязываний оказывают влияние на все области общественных отношений<sup>1</sup>. Но такой вывод можно сделать в отношении многих отраслей права, поскольку право обладает таким важным свойством как системность.

Весьма дискуссионную точку зрения высказал С.В. Зубарев. Он обращает внимание, с одной стороны, на расширение, а с другой, на сокращение предмета административно-правового регулирования<sup>2</sup>.

Причем расширение обусловлено, по его мнению, появлением новых нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

Вряд ли можно с этим аргументом согласиться, ведь новые общественные отношения не возникают. И вопрос об отраслевой принадлежности отношений, возникающих в связи с оказанием услуг, оказываемых органами исполнительной власти, остается открытым.

С.В. Зубарев, опираясь на советские учебники по административному праву, пишет о возвращении в административное право института планирования. Автор не учитывает сегодняшний характер государственного управления.

Дискуссионным представляется и его позиция в отношении правового регулирования закупок товаров, работ, услуг для

---

<sup>1</sup> Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С. 13–19.

<sup>2</sup> Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С. 8–12.

обеспечения государственных и муниципальных нужд. Ключевыми элементами в понимании отраслевой принадлежности данных общественных отношений выступает целевая направленность закупок, их финансовая составляющая. Императивный метод, применяемый для регулирования осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, имеет не субординационный, а функциональный характер. Поэтому это сфера действия норм не административного, а финансового права.

За расширение содержательной составляющей предмета административного права выступает и А.М. Воронов. Он считает, что административное право регулирует все общественные отношения, возникающие в сфере государственного администрирования<sup>1</sup>.

А.Б. Зеленцов, отмечая выдвижение «правообеспечительной, правозащитной функций и публично-сервисной составляющей административного права», определяет предмет административного права как общественные отношения, возникающие в связи созданием и функционированием публичной администрации, установлением механизма контроля за административными актами и административных процедур охраны правопорядка, защиты и восстановления нарушенных прав<sup>2</sup>. По его мнению, новой парадигмой является переход от понимания административного права исключительно как права «команды и приказа» к праву как системы норм, призванных гарантировать и защищать права частных лиц.

Д.В. Осинцев справедливо обращает внимание на явные ошибки, допускаемые при анализе круга общественных отношений, относимых к предмету административного права. В работе ряда ученых (и, к сожалению, эти взгляды находят отражение и в законодательстве) имеет место смешение категорий «руководство» и «управление», фактическое отождествление процессов функционирования социально-производственных систем и действий управляющих систем<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Воронов А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 6–12.

<sup>2</sup> Зеленцов А.Б. Концептуальные подходы к определению административного права: опыт сравнительно-правового исследования // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – С. 5–21.

<sup>3</sup> Осинцев Д.В. О методологии исследования предмета административного права // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 10–16.

Многие исследователи при определении предмета административного права традиционно используют категории «исполнительная власть», «государственное управление», «управленческие отношения», смысловое значение которых весьма широко.

Действующее законодательство не содержит определения рассматриваемой дефиниции. Интересные трактовки государственного (муниципального) управления содержатся в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Да, они определены для целей стратегического планирования, но в данном случае это не имеет значения. И государственное управление, и муниципальное управление понимаются как деятельность органов публичной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития России.

Управленческие отношения имеют универсальный характер. В государственном управлении участвуют абсолютно все органы государственной власти. Без надлежащего управления невозможно достижение тактических и стратегических целей. Государственный аппарат создается для осуществления управленческой деятельности. С каждым новым этапом развития общества эта деятельность становится все более сложной и разнообразной. Государственное управление начинает специализироваться на определенных сферах государственной и общественной жизни.

Потребность в дальнейшей оптимизации приводит к появлению теории разделения властей. Благодаря ее законодательному признанию государственное управление выходит на принципиально новый качественный уровень.

Усложнение социальных связей потребовало еще большей правовой специализации. Ответом на данную объективно складывающуюся потребность становится изменение границ административно-правового регулирования. Многие общественные отношения, изменившие свое природу в силу перехода к рыночной системе хозяйствования, потребовали воздействия посредством норм иных отраслей права. Например, отношения, возникающие по поводу осуществления публичной и частной финансовой

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378.

деятельности, стали сферой влияния императивного метода финансового права. При этом часть из них не утратили своего управленческого характера, но новое содержание оказалось несовместимым с императивным методом административного права.

Мы стали свидетелями весьма интересного процесса. Переход от административно-командной системы управления к рыночной привел к тому, что часть отраслей права, такие, например, как:

– гражданское право, уголовное право, сохранили и укрепили свои лидирующие позиции,

– финансовое право, экологическое право – из аутсайдеров стали суперотраслями, значимость которых обусловлена необходимостью создания надлежащих условий жизнедеятельности общества,

– административное право – утратило свою былую мощь, поскольку объективно сократилась сфера применения методов административно-правового регулирования.

Д.В. Осинцев считает, что административное право вообще не имеет своего оригинального предмета. Оно конструируется «путем реформатирования нормировки иных отраслей права посредством применения особых методов воздействия»<sup>1</sup>. Административное право выступает как структурная связка многих отраслей права в силу того, что генетически управленческая деятельность предшествует всем другим видам деятельности. Думается, что пока такой вывод является преждевременным.

Административное право имеет свой предмет, но его объем существенно сократился и представлен сегодня такими блоками, как: государственная служба, внутренняя организация деятельности органов исполнительной власти, полицейское право.

Непонимание пределов административно-правового регулирования общественных отношений оказывает негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность.

Законодатель, находясь во власти традиций, не учитывает новый характер общественных отношений, требующих правовой урегулированности посредством норм не административного, а других отраслей права. Иначе как объяснить, почему в течение

---

<sup>1</sup> Осинцев Д.В. О методологии исследования предмета административного права // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 10–16.



многих лет не устраняется правовая коллизия между нормами Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>1</sup> и статьей 15.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

Не принимаются во внимание следующие моменты:

– Банк России – это единственный орган управления банковской системы России, имеющий особый финансово-правовой статус; он не может рассматриваться как орган исполнительной власти – это противоречит его правовой природе, целям и задач деятельности;

– государственное управление банковской системой – это важнейшее направление публичной финансовой деятельности, осуществляемой Банком России от имени и по поручению государства;

– банковские отношения являются разновидностью финансовых отношений, в силу своей природы они требуют воздействия на них норм финансового права.

Интегративное правопонимание заставляет по-новому осмыслить круг источников и форм административного права<sup>3</sup>.

Фактически спор по данному вопросу является продолжением общетеоретической дискуссии.

Мы исходим из того, что источниками административного права выступает то, из чего происходят нормы административного права. Соответственно, можно выделить такие источники, как:

– непосредственное волеизъявление российского народа (проявленное на референдуме);

– правотворческую деятельность уполномоченных субъектов;

– соглашение управомоченных субъектов;

– единообразные и многократно повторяемые действия субъектов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> Ершов В.В. Российское право с позиций легизма и интегративного понимания// Российское правосудие. – 2011. – № 10(66). – С. 5–22.

Формами выражения административного права выступают принципы права, нормативные правовые акты, нормативные договоры, обычаи права. Рассматривая соотношение между ними, следует подчеркнуть фундаментальное значение принципов права. Принципы права – это «действительные средства правового регулирования общественных отношений, важнейшие и первичные элементы единой, развивающейся и многоуровневой системы форм национального и международного права»<sup>1</sup>.

Принципы права, являющиеся фундаментальной формой выражения административного права, могут быть классифицированы на общие, специальные и принципы отдельных институтов административного права.

При рассмотрении форм выражения права следует учитывать, что не всегда название нормативного правового акта является отражением его отраслевой принадлежности. Речь идет о регламентах.

А.М. Волков обозначает их как «нормативные акты публичной администрации», структурно включающие в себя регламенты органов власти, регламенты исполнения государственных функций, регламенты предоставления государственных услуг<sup>2</sup>. Рассмотрим их более подробно.

Многие субъекты права действуют на основании регламентов. Имеет свой регламент, например, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации. Регламенты представляют собой принимаемые субъектом права нормативные правовые акты, содержащие алгоритм осуществления ими своей деятельности. Отраслевая принадлежность содержащихся в них норм определяется характером деятельности, то есть предметом и методом правового регулирования. Вряд ли можно опровергнуть вывод о том, что регламент Государственной Думы является формой выражения конституционного права, а регламент Счетной палаты – финансового права.

Аппарат государства, состоящий из государственных органов, призван обеспечивать выполнение государственных

---

<sup>1</sup> Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 310.

<sup>2</sup> См.: Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах : учебное пособие. – М. : Проспект, 2018.

функций. Каждый государственный орган создается для осуществления определенной государственной деятельности, имеющей множество аспектов. Одно из важнейших направлений работы публично-правового образования – публичная финансовая деятельность. Без нее не может обойтись ни одно государство. Благодаря ей формируются публичные денежные фонды, финансово обеспечивающие реализацию социально-экономических, оборонных и иных программ. Правовое оформление публичной финансовой деятельности достигается благодаря нормам финансового права.

Поэтому отраслевая принадлежность административных регламентов, нацеленных на исполнение государственных функций, должна определяться не из их названия «административный регламент», а исходя из содержания функции, характера нормы права, которую конкретизирует данный нормативный правовой акт. Например, Административный регламент по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов закономерно вытекает из содержания Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>1</sup>. Именно он является определяющим. Аудит является разновидностью финансового контроля. Контроль и надзор, осуществляемый за субъектами аудита, не может не носить финансово-правовой природы.

В 2008 году Министерство финансов Российской Федерации утвердило Административный регламент исполнения Федеральным казначейством функции по организации исполнения судебных актов<sup>2</sup>. Данный нормативный акт обеспечивает реализацию положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина России от 21.09.2011 № 115н (ред. от 25.04.2018) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.02.2012 № 23288 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 22.

<sup>2</sup> Приказ Минфина РФ от 22.09.2008 № 99н (ред. от 10.11.2010) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.12.2008 № 12803) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 3.

процессуальных кодексов. Нормы, содержащиеся в нем, относятся к институту обращения взыскания на средства федерального бюджета, являющегося составной частью бюджетного права.

Такая же запутанная ситуация сложилась и в отношении Административных регламентов по предоставлению государственных услуг. Их отраслевая принадлежность должна также определяться характером норм права, на основании которой и во исполнение которой были приняты данные Регламенты. Например, Налоговый кодекс Российской Федерации вменил в обязанность налоговым органам бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах<sup>1</sup>. Алгоритм выполнения данной обязанности, являющейся для налогоплательщиков услугой государственного органа, определяется соответствующим Регламентом<sup>2</sup>. Принятие ФНС России нового регламента сути не меняет<sup>3</sup>. Данный нормативный правовой акт является формой выражения финансового, а не административного права.

Выводы: усложнение социальных связей, обусловленное переходом к рыночной системе хозяйствования, привело к

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>2</sup> Приказ Минфина России от 02.07.2012 № 99н (ред. от 26.12.2013) «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.08.2012 № 25312) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Приказ ФНС России от 08.07.2019 № ММВ-7-19/3432 «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов и налоговых агентов о действующих налогах, сборах и страховых взносах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов, сборов и страховых взносов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.09.2019 № 55942) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.09.2019).

существенному сокращению круга общественных отношений, требующих правовой упорядоченности посредством воздействия на них норм административного права. Данный процесс носит объективный характер. Нет никаких оснований для признания административного права суперотраслью российского права.

*Русанова Светлана Юрьевна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Симферополь*

*Чеботарев Артемий Иванович,  
секретарь судебного заседания,  
Железнодорожный районный суд  
г. Симферополя*

## **К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ СУДЬИ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены дискуссионные вопросы, определяющие административно-правовой статус судьи как теоретико-правовую категорию, проанализированы структура, содержание, элементы административно-правового статуса судьи.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, судья, права и обязанности судьи, гарантии судьи.

Судебная власть в Российской Федерации является самостоятельной и независимой от других ветвей власти, что в свою очередь, неминуемо определяет правовое положение судей как особых должностных лиц и как особых членов социума. Как верно отмечает Яковлева И.В., что «качество и доступность правосудия зависит от тех служащих, которые призваны осуществлять судебную власть в России: именно судья является ни от кого не зависящей «ключевой фигурой правосудия», носителем судебной

власти. Без профессионального и реально независимого судейского корпуса нельзя говорить о правовом государстве и демократии»<sup>1</sup>.

Суть статуса судьи – обеспечение независимости судьи как личности, что выступает общей стратегической «сверхцелью» государственной политики в отношении правового регулирования специального статуса гражданина (судьи).

Статус судьи «является организационно-правовой формой обеспечения независимости гражданина, который наделен судейскими полномочиями для осуществления правосудия, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону»<sup>2</sup>.

Теоретические представления о статусе судьи носят междисциплинарный характер, формируются в теории права и государства, социологии, философии права, отраслевых юридических науках. В нашем случае мы рассмотрим административно-правовой статус судьи. Его исследование связано с трудностями определения категории «правовой статус», что, несмотря на длительное изучение, остается на сегодняшний день дискуссионным.

В зависимости от объема определения понятия «правовой статус» можно выделить две основные позиции. Ряд ученых «содержание правового статуса связывают с правами и обязанностями. Другие дополняют его структуру и относят к правовому статусу различные элементы, легально определяющие и закрепляющие положение лица в обществе (принципы, гарантии, правовые нормы, законные интересы, гражданство, правосубъектность, ответственность, правоотношения общего (статусного) типа и т.д.)»<sup>3</sup>.

В теории юриспруденции понятие «правовой статус» интерпретируется как в узком, так и в широком смыслах. Сторонники узкого подхода (С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, В.А. Кучинский, Е.А. Лукашева, М.Н. Марченко, П.Е. Недбайло и др.) в содержание этой

---

<sup>1</sup> Яковлева И.В. Дефекты законодательного регулирования и практика формирования судейского корпуса // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2014. – № 3(29). – С. 169.

<sup>2</sup> Остапенко Е.П. Правовой статус судьи и эффективность правосудия // Общество и право. – 2013. – № 5(32). – С. 213.

<sup>3</sup> Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях : учебное пособие. – М. : Проспект, 2010. – С. 64.

категории включают права, обязанности, свободы, законные интересы.

Сторонники широкого подхода (Л.Д. Воеводин, В.М. Горшенев, Н.И. Матузов и др.), соглашаясь с тем, что элементы правового статуса в узком смысле недостаточно раскрывают его содержание, дополняют структуру указанной категории правовыми нормами, правоотношениями общего (статусного) характера, принципами правового положения, гражданством, юридическими гарантиями, ответственностью и т.д.<sup>1</sup>

Таким образом, необходимо отметить, что существует множество точек зрения в отношении определения понятия «правовой статус», его элементов, соотношения с другими категориями, выделения его видов.

Рассматривая правовой статус судьи, В.С. Анохин полагает, что «к его элементам относятся права и обязанности, а также правовые принципы, выражающие взаимоотношения судьи, общества и государства (независимость, неприкосновенность судьи, равенство прав судей и др.). К статусу примыкают гарантии, обеспечивающие использование прав и исполнение обязанностей судьи. В совокупности статус судьи и его гарантии определяют правовое положение судьи<sup>2</sup>. В.В. Пейсиков считает, что статус судьи включает в себя требования, предъявляемые к судьям, их права и обязанности<sup>3</sup>. К.А. Орлова отмечает, что «правовой статус судей – это законодательно признанная совокупность гарантированных основополагающих прав, обязанностей и компетенции судей как личностей и должностных лиц, которая предопределяет их социально-правовое положение в государственно-организованном обществе»<sup>4</sup>.

Нет также единого мнения по поводу структуры, содержания, элементов правового статуса судьи. Так, с точки зрения М.И. Клеандрова, статус судьи содержит несколько компонентов и состоит из правового, психофизиологического, социального, морально-

---

<sup>1</sup> Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – М. : Издательство Юрайт, 2015. – С. 134.

<sup>2</sup> Анохин В.С. Правовой статус судьи: реальность и перспективы совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2014. – № 2(5). – С. 22.

<sup>3</sup> Пейсиков В.В. Правовые и организационные аспекты отбора, подготовки и повышения квалификации судей : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 18.

<sup>4</sup> Орлова К.А. Проблемные вопросы правового статуса судьи: взгляд изнутри. // Российский судья. – 2016. – № 5. – Ч. 1. – С. 48.

нравственно-этического и иных компонентов, обеспечивающих возможность судье осуществлять независимое, непредвзятое и справедливое правосудие<sup>1</sup>, при этом некоторые из них не облечены в правовую форму.

Ермошин Г.Т. в статусе судьи выделяет две составляющие: «во-первых, процессуальная составляющая статуса судьи, то есть права и обязанности судьи как лица, замещающего должность государственной службы, которые определяются процессуальным законодательством (автор отмечает, что в учебном процессе эта составляющая статуса судьи изучается в рамках конституционного, гражданского, уголовного и арбитражного судопроизводства, а также в рамках изучения особенностей рассмотрения споров, вытекающих из административных правоотношений); во-вторых, права и обязанности судьи, которые определяют его особое положение в обществе как гражданина. Ведь именно это особое положение, указывает автор, по сути дела, – гарантия обеспечения тех его прав и обязанностей, которые судья реализует, непосредственно осуществляя правосудие и свои властные полномочия»<sup>2</sup>.

Есть и иные подходы к рассматриваемому вопросу. Так, используется разработанный в теории права подход, в соответствии с которым разграничивается структура правового статуса и содержание. В его структуру включают: основные права и обязанности; законные интересы; правосубъектность; гражданство; юридическую ответственность; правовые принципы; правовые нормы, устанавливающие данный статус; правоотношения общего (статусного) типа<sup>3</sup>.

Проведенный анализ теоретических представлений о статусе судьи, позволил сделать вывод о том, что, несмотря на разнообразие, различие элементов, включаемых в качестве его составляющих, некоторые из них (права и обязанности) присутствуют в характеристике большинства определений, поэтому их можно признать основными, все остальные обеспечивают его функционирование, выполняя по отношению к правовому статусу служебную

---

<sup>1</sup> Клеандров М.И. Правовые основы статуса судьи... – С. 12.

<sup>2</sup> Ермошин Г.Т. Статус судьи в Российской Федерации: научная категория и конкретизация в законодательстве : монография. – М. : РГУП, 2015. – С. 22.

<sup>3</sup> Курбанов М.И. К вопросу о правовом статусе судьи в Российской Федерации // Всероссийский научно-практический журнал «История, философия, экономика и право». – 2014. – № 1. – С. 15.



роль. Но в большинстве исследований применяется широкий подход, включающий многочисленные структурные элементы.

Изложенный общетеоретический подход к изучению правового статуса судьи как научной категории предоставляет возможность раскрыть отдельные стороны правового положения судьи. Данные стороны статуса судьи – это отдельные институциональные элементы, заложенные в основу его правового положения, такие как: порядок отбора на должность судьи, прохождение его судебской карьеры, уход судьи в отставку, обеспечение социальных гарантий его жизни, а также непосредственно профессионально-процессуальный аспект деятельности судьи как носителя судебной власти, которое к тому же состоит в обеспечении гарантии его деятельности и т.д.

При определении правового статуса судьи, следует учитывать, что судью как индивидуума характеризуют понятия «личность», «лицо», «гражданин», «субъект права». В частности, судья как элемент социальной системы – это, прежде всего, личность, которая обладает общим правовым статусом, то есть это свидетельство равных правовых возможностей любого члена общества<sup>1</sup>. Каждая личность, обладающая общим правовым статусом, что согласно положениям Главы 2 Конституции Российской Федерации, составляют основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, может реализовать свое субъективное право и приобрести статус специального субъекта.

Относительно специального правового статуса определенной категории субъектов права в науке понимают: это статус лица, принадлежащего к определенной категории граждан (военнослужащие, судьи, депутаты, государственные служащие), который позволяет осуществлять возложенные на них специальные функции<sup>2</sup>.

Однако статус судьи – специфичен, отличный от специального статуса иных субъектов права. Наделение судьи статусом судебной власти не предполагает для него привилегированного правового положения. Законодательное закрепление гарантии деятельности судьи в виде независимости, неприкосновенности, незыблемости, сбалансирован нормативным правовым

---

<sup>1</sup> Ермошин Г.Т. Статус судьи в Российской Федерации... – С. 30.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. – М. : Норма, 2008. – С. 117.

обеспечением ряда ограничений, связанных, с реализацией предусмотренных Конституцией РФ правах как обычного гражданина.

Запрет на участие судьи в митингах, занятие предпринимательской деятельностью и ряд иных ограничений в правовом положении судьи нашло соответствующее закрепление в положениях ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» о требованиях, предъявляемых к судье.

Характерно, что законодательное ограничение в конституционно – правовом статусе судьи как обычного гражданина сопровождает личность судьи на протяжении всего периода осуществления им своих профессиональных прав и обязанностей, так и охватывается периодом выхода его в отставку.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» «за лицом, пребывающим в отставке, сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому обществу». Это означает, что в соответствии со ст. 7.1 указанного Закона к исполнению обязанностей судьи, за исключением исполнения обязанностей судьи Конституционного Суда РФ, может быть привлечен судья, пребывающий в отставке.

Одним из ярких примеров специфичности правового статуса судьи выступает практика рассмотрения Конституционным Судом РФ обращений судей в отставке, где предметом оспаривания являются нормы законодательного регулирования об ограничении их в существующем правовом положении, отличном от действующего статуса судьи, в гражданских и трудовых правах.

Представленный в виде специального статуса, правовой статус судьи в научно-исследовательских материалах охарактеризован также «статусом публичного субъекта».

К.А. Орлова выделила в содержании термина «правовой статус публичного субъекта» следующие элементы<sup>1</sup>:

- первый – характеризует порядок формирования – назначение или избрание;
- второй – порядок прекращения деятельности;
- третий – компетенции субъекта, а также порядок и способы ее реализации;

---

<sup>1</sup> Орлова К.А. Теоретико-правовые аспекты статуса судьи как субъекта права : дис. ... канд. юрид. наук. – Калининград, 2017. – С. 47.

– четвертый – особенности правового положения субъекта, отличающие его от других публичных субъектов – носителей государственной власти.

Правовой статус судьи закрепляет за собой статус публичного субъекта, под которым преимущественно понимают статус должностного лица, занимающего государственную должность, что выражается в определенной процедуре его избрания и назначения, порядка осуществления им своей профессиональной деятельности, процесса прекращения выполнения властных полномочий по осуществлению, закрепленной исключительно за ним статьей 99 Конституции РФ, правосудной деятельности.

Профессиональная правосубъектность является одним из основополагающих элементов правового статуса судьи, определяющим специфику его статуса как носителя судебной власти.

Каждое лицо является субъектом права, обладающим личной правосубъектностью (прав и обязанностей, наделяемых как личность). Его субъективное право – предусмотренная законом и обеспечиваемая государством мера возможного (дозволенного) поведения лица по удовлетворению своих законных интересов.

Статус судебной власти предопределяет личную правосубъектность судьи, заменяя ее всецело профессиональной правосубъектностью. Поэтому судья как фигура публичная, которая действует от имени государства, реализуя законодательную волю по осуществлению правосудия, обладает лишь профессиональной правосубъектностью, то есть судья своими действиями по отправлению правосудия, не создает личных прав и обязанностей непосредственно для себя. Как пример, судья компетентен по делу, принятому к своему производству, осуществлять через акты процессуального характера в соответствии с действующим законодательством восстановление нарушенного или оспариваемого права одной стороны по делу путем возложения обязательства по совершению определенных действий на другую сторону, участвующего по данному делу. Судья при рассмотрении дела, вынесении решения ссылается на действующую норму права, не являясь при этом «индивидуальным субъектом права»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ермошин Г.Т. Современные проблемы правового регулирования статуса судей в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 7(68). С. 83.

В этой связи Д.Н. Бахрах отмечал, что «в данном случае уполномоченные лица действуют от имени и по поручению государственных органов; их действия непосредственно для них личных прав и обязанностей не порождают; их акты – это акты органа, а они – его полномочные представители»<sup>1</sup>.

На «необходимость выделения в отдельный аспект, изучения правового статуса судьи как носителя судебной власти, представленного в виде профессионального модуса», указывает в своей монографии Г.Т. Ермошин, обозначая, что «это процессуальная составляющая статуса судьи, т.е. профессиональные права и обязанности лица, наделенного судебскими полномочиями, которые определяются процессуальным законодательством»<sup>2</sup>.

Таким образом, правовой статус судьи представляет собой определяемое Конституцией РФ и федеральными законами правовое положение судьи, гарантии деятельности, основания и порядок назначения на должность, его компетенция, а также ответственность.

Статус судьи – это правовое положение, закрепленное за судьей на протяжении всей его жизни, что подразумевает под собой действующий статус судьи как носителя судебной власти, а также статус судьи, пребывающего в отставке.

С одной стороны, специфика каждого из этих статусов сопровождает личность судьи, предоставляя определенного вида гарантии для его жизни и деятельности, с другой – ограничивает в реализации гарантированных Конституцией РФ прав, как обычного гражданина. Кроме того, особенность положения судьи в каждом из существующих статусов, подлежит определенному ряду нормативного правового обеспечения.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 15.

<sup>2</sup> Ермошин Г.Т. Статус судьи в Российской Федерации... – С. 32.

*Таран Ольга Александровна,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНОЧНЫХ КАТЕГОРИЯХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются на правовом уровне вопросы регулирования оценочных категорий в системе государственного управления. Отмечается, что функцию поднормативного регулирования оценочные категории выполняют на стадии правоприменения посредством предоставления субъектом возможности их «расшифровывания» и принятия решения по своему усмотрению относительно того или иного конкретного случая. Сделан вывод о том, что внушительный массив нормативных актов, направленных на регулирование государственного управления в Российской Федерации, в котором содержатся правовые нормы различных отраслей публичного и частного права требует более детального исследования, классификации, структуризации и последующей оценки.

*Ключевые слова:* государственное управление, государственная деятельность, оценочные процедуры, оценочные категории.

Произошедшие в системе государственного (публичного) управления Российской Федерации изменения затронули все ее элементы, что повлекло за собой значительные изменения сущности правового регулирования системы государственного управления. Сформулированная учеными в конце XX века модель государственного управления подверглась изменениям, что вызвало появление новых параметров системы российского государственного управления.

Для всего современного мира, включая Россию, применение в системе публичного управления цифровых технологий стало

нормой, в связи с чем изменилось внешнее выражение форм управленческой деятельности государственных органов исполнительной власти, для которых характерными чертами становятся простота и мобильность.

Помимо внешних изменений форм управленческой деятельности, цифровые технологии подвергают изменению и саму сущность принятия управленческих решений, включая его правовое оформление, а также изменяют структуру взаимных управленческих связей внутри государственного аппарата. На смену единоначалию приходит коллективный принцип управления, подверженный децентрализации.

Под воздействием цифровых технологий и новых подходов к осуществлению государственного управления формируются новые функции публичного управления, одной из которых является цифровизация публичного управления.

Указанная функция требует реализации защиты цифровых прав, использования электронной цифровой подписи, наличие соответствующих электронных площадок для предоставления государственных услуг и т.д. Следовательно, необходимо формирование соответствующей нормативно-правовой базы, которая будет сочетать гармоничную реализацию публичных и частных интересов.

Сегодня все большую актуальность приобретают функции оценки в системе государственного управления, в результате чего важными и необходимыми становятся соответствующие оценочные процедуры. Именно им в деятельности государственных органов исполнительной власти сопутствует разработка всевозможных рейтингов<sup>1</sup>, сводов лучших практик<sup>2</sup>, перечней, индексов, мониторингов<sup>3</sup> и т.д.

Управленческая деятельность такого характера обладает аналитической и обобщающей направленностью и способствует

---

<sup>1</sup> Рейтинг инвестиционного климата в субъектах РФ, рейтинг эффективности деятельности губернаторов и другие. – URL : <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения 13.02.2020).

<sup>2</sup> Свод лучших практик в области управления проектами, в области ОРВ и ОФВ нормативных правовых актов, в области сельскохозяйственной кооперации, в области кластерного развития промышленности и т.п.

<sup>3</sup> Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р.// СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

формированию реалистичного облика управления в той или иной области, а также способствует повышению его эффективности и качества.

Оценка управленческой деятельности может осуществляться соответствующими уполномоченными субъектами<sup>1</sup>, профессиональными объединениями<sup>2</sup> и иными субъектами, согласно требованиям действующего законодательства.

Отметим, что оценочная категория не является абстрактным законодательным положением, в котором объединено множество различных предметов, свойств и явлений, которое закреплено в нормативно-правовом акте, конкретизируемое правоприменителем, согласно определенных критериев в рамках той или иной конкретной ситуации.

Вместо термина «оценочная категория» некоторые авторы используют словосочетание «оценочные понятия»<sup>3</sup>. Среди таких авторов можно отметить В.И. Зажицкого, П.А. Лупинскую и Т.В. Кашанину. Другие авторы предпочитают «оценочные термины»<sup>4</sup>, например А.С. Пиголкин, Л.М. Бойко и А.Ф. Черданцев. Третьи, например В.Е. Жеребкин и Г.Т. Ткешелиадзе, говорят о том, что оценочные понятия представляют собой термины правовой науки, которые не определены в законе, теории или в судебной практике и используют наименование «оценочные понятия», утверждая, что именно оно является наиболее устоявшимся и фактически общепринятым<sup>5</sup>.

Однако, в некоторых официальных нормативных актах, например, в «Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных

---

<sup>1</sup> Минэкономразвития РФ.

<sup>2</sup> Опросы предпринимателей АС. – URL : <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения 13.02.2020).

<sup>3</sup> Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: их виды, содержание и формы. – М., 1976. – С. 129–136; Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве // Правоведение. – 1976. – № 1. – С. 25–31; Зажицкий В.И. Оценочные понятия в уголовно-процессуальном законе: язык и стиль // Советская юстиция. – 1993. – № 13. – С. 25–26.

<sup>4</sup> Бойко Л.М. Совершенствование законодательной техники в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества. – Ташкент, 1988. – С. 82; Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М., 1979. – С. 93–102; Пиголкин А.С. Язык закона. – М., 1990. – С. 75.

<sup>5</sup> Ткешелиадзе Г.Т. Судебная практика и уголовный закон. – Тбилиси, 1975. – С. 59–72; Жеребкин В.Е. Логический анализ понятий права. – Киев, 1976. – С. 127.

правовых актов» указан именно термин «оценочная категория», а не какой-либо другой<sup>1</sup>.

Нормы законодательства не раскрывают содержание оценочных категорий. Оно определяется правоприменителями на основе усмотрения. При этом, оценочная категория дает только общие сведения о конкретном качестве, характеристике или признаке юридической конструкции.

Содержание оценочных категорий является относительно-определенным, следовательно, они отражают только абстрактные явления, установление исчерпывающих признаков которых является достаточно сложной задачей, а с точки зрения правового регулирования такое установление далеко не всегда является необходимым.

Реализация норм, к которым относятся рассматриваемые категории, напрямую зависит от того, будет ли найдено правоприменителем основание для их распространения на те или иные фактические обстоятельства, которые не нашли отражения в данных нормах и требуют их толкования.

Именно они обеспечивают гибкость правового регулирования на стадии правотворчества. Кроме того, они выступают как средство законодательной экономии, а также обеспечивают выполнение прогностической функции и функции обеспечения гибкости законодательства.

Функцию поднормативного регулирования оценочные категории выполняют на стадии правоприменения посредством предоставления субъектом возможности их «расшифровывания» и принятия решения по своему усмотрению относительно того или иного конкретного случая.

Если рассматривать смысл нормы, в которой содержится оценочная категория, то в общем виде она может быть определена как норма, в которой содержится общее предписание с возможностью его различного толкования.

Среди признаков оценочных категорий можно выделить следующие: относительная неопределенность и обобщенность ее

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.



содержания; возможность разнообразной интерпретации в зависимости от тех или иных обстоятельств и отсутствие четкости признаков, которые в ней содержатся.

Мы уже упоминали о том, что в настоящее время в деятельности государственных органов исполнительной власти применяются разнообразные оценочные процедуры, цель которых заключается в гармонизации взаимодействия между объектами и субъектами государственного управления.

Т.В. Щукина говорит о том, что «в процессе реализации деятельности большинства органов исполнительной власти применяются такие виды оценочных процедур, как: мониторинг исполнения государственных программ; общественный мониторинг правоприменения; оценка органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; оценка регулирующего и фактического воздействия; оценка реализации инвестиционного стандарта и Стандарта развития конкуренции; оценка руководителей федеральных органов исполнительной власти; оценка приоритетных проектов, национальных проектов и государственных программ и др.»<sup>1</sup>.

Существующий сегодня административно-правовой инструментарий далеко не всегда достаточен для осуществления оперативного и адекватного регулирования оценочных категорий в деятельности государственных органов исполнительной власти. В результате реализации стратегического планирования в системе государственного управления система и структура законодательства также подвергается изменениям.

Государственное управление объединяет в себе все виды и уровни исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, социальные группы, к которым можно отнести социально-ориентированные некоммерческие организации, добровольчество, субъекты кооперации и промышленности и т.д., общественные группы, основная цель которых заключается в решении стратегических задач развития России.

В связи с этим сегодня уже сформирован внушительный массив нормативных актов, направленных на регулирование

---

<sup>1</sup> Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография. – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2019. – С. 25.

государственного управления в Российской Федерации, в котором содержатся правовые нормы различных отраслей публичного и частного права, например, государственно-частное партнерство в области заключения концессионных соглашений. Следовательно, такое правовое образование нормативных правовых актов требует более детального исследования, классификации, структуризации и последующей оценки.

*Хахалева Елена Владимировна,  
доктор юрид. наук, доцент, профессор кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **УПРОЩЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ: СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Аннотация.* Рассматривается исторический аспект развития законодательства об упрощенном производстве, в том числе по административным делам. Установлено, что определенная категория дел может быть рассмотрена в рамках упрощенного производства без проведения устного разбирательства посредством исследования доказательств, предоставленных в письменной форме.

*Ключевые слова:* упрощенное (письменное) производство, административное дело, Кодекс административного судопроизводства РФ, письменные доказательства, сокращение сроков рассмотрения споров.

Действующий Кодекс административного судопроизводства РФ устанавливает две приоритетные формы судебного разбирательства. Речь идет о судебном разбирательстве в порядке устного и письменного (упрощенного) производства. В первом случае процедура характеризует общий порядок искового производства по административным делам; во втором – административное дело

рассматривается без проведения судебного заседания. В Российской Федерации в последние годы наметилась тенденция развития ускоренных форм судебных производств. Ее использование ориентировано на качественное улучшение положения граждан и повышение эффективности судебной защиты. Данный факт объясняется тем, что в ходе упрощенного производства происходит значительно более быстрое рассмотрение дела. При этом все стороны, принимающие непосредственное участие в деле, получают возможность не присутствовать лично в ходе самого судебного разбирательства.

Особый интерес представляет собой рассмотрение теоретических аспектов реализации правил рассмотрения административных дел в рамках упрощенного производства. Так, А.Б. Зеленцов в рамках своего научного исследования рассматривает существующие концептуальные подходы<sup>1</sup>. В рамках первого подхода в качестве основного критерия родовидовой классификации производств принимается их ключевая цель, то есть упрощение процедур рассмотрения некоторых категорий дел посредством установления специфических особенностей и изъятий из общих правил судебного разбирательства.

Другой подход не ставит во главу угла упрощение производства как таковое. Это означает, что упрощение – это не приоритетная цель, а лишь средство оптимизации и совершенствования процедур судебного разбирательства. Вместо этого главная задача заключается в ускорении судебного процесса и реальном сокращении сроков судебного разбирательства с принятием законного и обоснованного решения. В этой связи решение данной задачи предполагает инструментальный подход к пониманию упрощенных процедур, которые приносят следующие существенные преимущества в процессе разрешения дел в судах:

- удобство;
- доступность;
- оперативность.

Этого удастся достичь благодаря сокращению материальных затрат, исключения формальности процедур, необязательных и даже излишних для рассмотрения отдельных категорий дел

---

<sup>1</sup> Зеленцов А.Б. Упрощенное судопроизводство по административным делам: опыт сравнительно-правового исследования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2016. – № 3. – С. 106–118.

стадий, сокращения сроков судебного разбирательства и т.д. В конечном итоге применение подобных процедур влечет не только упрощение судебного процесса, но и его ускорение. Это означает, что в рамках данного концептуального подхода можно констатировать тот факт, что упрощение административного судопроизводства есть средство его ускорения.

Особый научный интерес вызывает рассмотрение развитие законодательства об упрощенном производстве в историческом контексте. Так, И.Е. Рыкованова исследует новеллы процессуального законодательства, существенным образом актуализировавшие проблематику применения упрощенных процедур в гражданском процессе<sup>1</sup>. Она обращает внимание на тот факт, первоначальная дифференциация дел с учетом такого критерия как сложность (объем) дела была закреплена в Арбитражном процессуальном кодексе. В данном кодексе впервые были установлены нормы, регулирующие применение упрощенного производства к требованиям, которые носят бесспорный характер, признаются ответчиком либо обладают незначительной ценой иска.

Однако специалисты посчитали первичную модель упрощенного производства неэффективной. Так, одной из причин для отказа от ее использования на практике стала несвоевременная доставка корреспонденции по почте. Более того, было официально признано, что основополагающие цели упрощенного производства, о которых упоминалось выше, не были достигнуты. Речь идет о повышении доступности правосудия, разгрузки судов и недопущение нарушения справедливого судебного разбирательства. Перечисленные обстоятельства предопределили необходимость модернизации института упрощенного производства.

Нормами Федерального закона от 25.06.2012 № 86-ФЗ были внесены серьезные изменения в действующий порядок применения правил упрощенного производства<sup>2</sup>. Так, произошло ограничение свободы выбора порядка рассмотрения дел. Закон четко обозначил категорию дел, которые не подлежали рассмотрению в упрощенном порядке. Была юридически закреплена возможность

---

<sup>1</sup> Рыканова И.Е. О развитии законодательного регулирования упрощенных процедур в России XXI века // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2018. – № 6(22). – С. 134–138.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.06.2012 № 86-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3439.

перехода в общий порядок искового производства при наличии одного из установленных оснований. Предусмотрено немедленное исполнение судебного акта, а общий срок вступления решения суда в законную силу не превышает 10 дней.

Некоторые исследователи обращают внимание на негативные преобразования. Речь идет о необходимости получения очевидного (письменного или зафиксированного в протокол) согласия ответчика на переход в упрощенную процедуру. Данная норма существенным образом сокращает численность споров, рассматриваемых в порядке упрощенного производства<sup>1</sup>. Объяснить подобные трансформации можно вполне логично: очень часто ответчик по конкретному административному делу никак не реагирует на действия суда, не представляет никаких документов и не является в процесс.

Очевидность экономии при рассмотрении дел в рамках упрощенного производства повлекла за собой дальнейшее реформирование. Новые изменения затронули нормы об изготовлении мотивированного решения только при наличии ходатайства стороны, поданного в установленные сроки, и об увеличении верхнего предела размера исковых требований о взыскании денежных средств, обязательных платежей.

Отдельно следует подчеркнуть, что в гражданское судопроизводство институт упрощенного производства был внедрен принятием Федерального закона от 02.03.2016 № 45-ФЗ<sup>2</sup>. Надо сказать, что в целом упрощенное производство в арбитражном и гражданском процессе характеризуются единообразием правового регулирования. Однако имеются и некоторые различия. Так, в перечень основных дел, подлежащих рассмотрению в порядке упрощенного производства в ГПК РФ, входят дела об истребовании имущества и признании права собственности, что признается, как снижение диспозитивности сторон по вопросу выбора судебной процедуры. Различие заключается в рассмотрении дел в письменном порядке с учетом позиций обеих сторон при вероятности

---

<sup>1</sup> Манаев Б.К. О некоторых проблемах применения упрощенного производства по административным делам // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: материалы Международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2017. – 29 мая. – С. 115–118.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.03.2016 № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 10. Ст. 1319.

наличия реального спора, по сравнению со случаями вынесения судебного приказа.

Сущностные характеристики публичных правоотношений в отсутствии равенства сторон, послужили причиной выведения норм, регулирующих административные правоотношения, за пределы Гражданского процессуального кодекса и, как следствие, принятия нового Кодекса административного судопроизводства.

Далее целесообразно рассмотреть нормативно-правовое закрепление особенностей упрощенного производства по административным делам. Нормы, регулирующие данную процедуру, закреплены в статье 292 КАС РФ<sup>1</sup>. Так, в контексте данной статьи административные дела рассматриваются в порядке упрощенного производства без проведения устного разбирательства. При этом в ходе рассмотрения суд исследует доказательства, представленные только в письменной форме. Речь затрагивает отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме, данное прокурором, за исключением случаев, когда закон предусматривает вступление прокурора в судебный процесс.

Как отмечалось, ключевая цель, которая стоит перед упрощенным производством, заключается в улучшении положения граждан в процессе. Так, А.С. Сизов высказывает следующую точку зрения относительно данного тезиса<sup>2</sup>. По убеждению практического работника, письменное производство можно отнести к нормам, которые в определенной степени упрощают жизнь участникам административного процесса. Автор объясняет свою позицию тем, что действительно существует уникальная возможность рассмотрения в порядке упрощенного производства (без проведения устного разбирательства) дел практически любых категорий. Исключение составляют случаи обязательного участия сторон в деле. Кроме этого, нельзя игнорировать тот факт, что упрощенное производство по административным делам способствует

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>2</sup> Сизов А.С. Десять дней с КАС – что изменилось с принятием Кодекса административного судопроизводства. – URL : <https://pravo.ru/review/view/122149> (дата обращения 15.02.2020).

реальному сокращению сроков разрешения споров. Причем это касается, как дел, рассматриваемых в суде первой инстанции, так и в апелляции.

Следует подчеркнуть, что рассмотрение административного дела в контексте упрощенного производства возможно при наличии определенных обстоятельств. Данные обстоятельства регламентированы нормами статьи 291 КАС РФ. К ним относятся следующие:

– все лица, принимающие участие в конкретном деле, заявили ходатайства о рассмотрении данного дела без их присутствия и их участие не является обязательным;

– ходатайство подано истцом, и административный ответчик ни коим образом не возражает против рассмотрения дела в порядке упрощенного производства;

– общая сумма задолженности, которая зафиксирована в исковом заявлении, не может превышать 20000 рублей;

– иные случаи, предусмотренные действующим законодательством об административном судопроизводстве.

Помимо указанных оснований в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 установлено, что одним из оснований для применения упрощенного производства по административному делу выступает факт того, что в заседание не явились все субъекты-участники данного дела либо их представители, которые были извещены надлежащим образом о дате, времени и месте его проведения<sup>1</sup>.

Если выявлено наличие любого из перечисленных обстоятельств суд имеет полное право вынести определение о рассмотрении дела в рамках упрощенного производства.

В рамках упрощенного производства не могут быть рассмотрены такие категории дел, как защита избирательных прав, права на участие в референдуме, об административном надзоре за субъектами, которые освобождены из мест лишения свободы и некоторые другие.

Определившись с основными категориями дел, которые попадают под действие норм статьи 292 КАС РФ, целесообразно

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. – 3 октября. – № 222.

рассмотреть особенности упрощенного производства по административным делам. Как отмечалось, главная специфическая особенность рассмотрения административных дел в рамках упрощенного производства состоит в отсутствии устного разбирательства. Это означает, что суд исследует доказательства, предоставленные в письменном виде.

Однако иногда случаются ситуации, когда без мнения ответчика не обойтись. В этом случае суд должен указать на возможность применения основных правил упрощенного производства и в установленный законом срок принимает возражения относительно применения подобного порядка. Срок составляет 10 дней. Если указанный срок истек, и ответчик не направил возражения, то суд вправе вынести определение, в содержании которого отражается рассмотрение конкретного дела в порядке, предусмотренном правилами упрощенного производства. В данном определении устанавливается срок, в течение которого стороны предоставляют в суд доказательства и возражения по поводу предъявленных требований. Данный период не может быть менее 15 дней с момента вынесения такого определения. Кроме этого, в определении указывается срок, в течение которого стороны дела могут направить в адрес друг друга и предоставить в суд дополнительную документацию, в которой раскрываются объяснения по существу заявленных требований и возражений в подтверждение и обоснование собственной точки зрения. На разрешение данных вопросов отводится не менее 30 дней. Примечательно, что в законодательстве указано, что в содержании данных бумаг не должны присутствовать ссылки на доказательства, предоставленные с нарушением сроков.

Следует обратить пристальное внимание на тот факт, что если 10-дневный период нарушен, но суд не принял окончательное решение, то он рассматривает дело по общим правилам административного судопроизводства. Помимо этого, в таком порядке подлежит рассмотрение дела, если установлено, что оно не подпадает под категорию дел, подлежащих рассмотрению в рамках упрощенного производства, принят встречный административный иск либо суд пришел к одному из следующих выводов, а именно:

– применение к конкретному административному делу упрощенного производства приведет к разглашению информации,



представляющую собой государственную тайну, что является недопустимым;

– предоставленных доказательств явно недостаточно для рассмотрения дела по существу и требуется выяснить дополнительные обстоятельства, провести осмотр или исследование доказательств непосредственно в том месте, где они находятся, назначить экспертизу или заслушать показания свидетелей;

– заявленное требование непосредственно затрагивает другие требования, включая требования к другим лицам, либо актом, принятым судом, нарушены права и интересы третьих лиц.

Это означает, что указанных случаях, дела рассматриваются по общим правилам административного судопроизводства.

Административные дела в порядке упрощенного производства рассматриваются судьей единолично.

Следует подчеркнуть, что несмотря на благие цели, которые преследует применение института упрощенного производства по административным делам, в частности ускорение рассмотрения отдельных категорий дел и существенная разгрузка процесса, в настоящее время он не до конца проработан. Так, А.Н. Медведева обращает внимание на то, что в тексте кодекса существует множество неясностей, в частности о том, в каком порядке и в какой срок ответчик может представить возражения на иск, и каким образом лица могут знакомиться с материалами дела<sup>1</sup>. В установленный законом срок, равный 10 дням, определение суда зачастую просто не успеет дойти до адресата.

В настоящее время достаточно большое количество административных исков пенсионного фонда и налогового органа о взыскании задолженности по обязательным платежам и санкциям с физических лиц, которые прекратили предпринимательскую деятельность, находятся на рассмотрении судов общей юрисдикции. Если общая сумма задолженности не превышает 20000 рублей, то, как правило, истцы обращаются с просьбой рассмотреть данные дела в упрощенном порядке.

Достаточно часто суды сталкиваются с проблемой определения порядка рассмотрения представленных выше дел. Это

---

<sup>1</sup> Медведева А.Н. Актуальные проблемы применения упрощенного (письменного) производства по административным делам // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство: сборник статей Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2019. – 5 июня. – С. 134–137.

обусловлено тем, что нормы материального права, которые применяются в отношении подобных исков, определяют ряд действий, необходимых для выполнения административными истцами для выявления нарушений и начисления пеней и штрафов. Так, в процессе разрешения вопроса о взыскании пеней и штрафов по задолженностям обязательных платежей физических лиц при осуществлении предпринимательской деятельности, суды должны проверить правомерность действий участников административного процесса.

Учитывая вышеизложенное, приходим к выводу, что по таким искам применение упрощенного порядка административного судопроизводства возможно только в случаях, когда присутствует письменное согласие административного ответчика о применении такого порядка. Это означает, что при наличии такого согласия суд может рассмотреть административное дело в упрощенном порядке, а в том случае, если согласие не было получено, несмотря на закрепленную в законе возможность рассмотрения такого иска в упрощенном порядке, судам следует принимать иски в общем порядке.

Проведенное исследование свидетельствует о целесообразности применения упрощенного производства при рассмотрении административных дел. Так, существенными преимуществами такого порядка выступают следующие моменты: оперативный характер рассмотрения дел, относящихся к данной категории, исключение необоснованного затягивания процесса, отсутствие необходимости устного разбирательства, все доказательства представляются в письменном виде, существенная экономия ресурсов.

Однако следует учитывать и некоторые негативные моменты, свойственные упрощенному производству. Так, например, А.С. Крамной в качестве такого недостатка выделяет необходимость получения письменного согласия ответчика на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства<sup>1</sup>.

Таким образом, в заключении можно констатировать, что упрощенное производство по административным делам выделяется не в зависимости от особых категорий административных дел, а с учетом особых обстоятельств и позволяет применить в

---

<sup>1</sup> Крамной А.С. Упрощенное производство: достоинства и недостатки // Педагогическое образование на Алтае. – 2014. – № 2. – С. 455–456.

определенных законом случаях более простой порядок судебного разбирательства. Причем административные дела рассматриваются в порядке упрощенного производства без проведения устного разбирательства. При этом в ходе рассмотрения суд исследует доказательства, предоставленные только в письменной форме. Вместе с тем, действующее законодательство по вопросам применения норм об упрощенном порядке судопроизводства требует совершенствования в целях обеспечения эффективной реализации процессуальных гарантий всех участников, соблюдения принципов законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел.

*Хоменко Александр Сергеевич,  
начальник отдела  
организации воспитательной работы,  
преподаватель кафедры  
общеобразовательных дисциплин,  
Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Симферополь*

## **К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ОБРАЩЕНИЯ С ТРУПАМИ ДОМАШНИХ ЖИВОТНЫХ**

*Аннотация.* По данным ВЦИОМ в 2019 г. на территории РФ насчитывалось более 50 млн домашних животных. Ежегодно погибает и умирает более 4 млн голов животных. В статье рассматривается проблема правового регулирования обращения с трупами животных. Приводится практика обращения в отдельных иностранных государствах, а также даются рекомендации по снижению количества стихийных захоронений, т.н. кладбищ домашних животных.

*Ключевые слова:* трупы домашних животных, ответственное обращение с животными, кладбище домашних животных, правовое регулирование обращения с биологическими отходами.

Всероссийский центр изучения общественного мнения в конце 2019 года опубликовал данные о количестве россиян имеющих домашних животных. Более половины опрошенных (68 %) имеют домашних питомцев<sup>1</sup>. То есть примерно 33 млн кошек, и 19 млн собак. В большинстве своем россияне заявили, что завели животных из-за любви к ним. Повышение привязанности к животным подтверждает и оператор «Яндекс.Такси», по утверждениям которого количество поездок с домашними животными увеличилось в пять раз<sup>2</sup>. Согласно Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498 (с изменениями от 27 декабря 2019) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее ФЗ-№ 498) домашними животными считаются животные (за исключением животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию), которые находятся на содержании владельца – физического лица, под его временным или постоянным надзором и местом содержания которых не являются зоопарки, зоосады, цирки, зоотеатры, дельфинарии, океанариумы. Животные рождаются, радуют своих хозяев, приносят им пользу, но неминуем день, когда жизнь их заканчивается. Если принять, что средняя продолжительность жизни собак и кошек около 12 лет, то получаем, что ежегодно умирает 2,7 млн кошек и более 1,5 млн собак.

Если мы обращали внимание на повышение привязанности владельцев к домашним животным, то и в последний путь некоторые хозяева провожают своих любимцев иногда с человеческими почестями. В средствах массовой информации неоднократно появлялись заметки об обнаружении стихийных кладбищ домашних животных на окраинах городов, причем некоторые оборудованы памятниками и «оформляются» согласно традициям человеческих ритуальных захоронений: с цветами и даже крестами<sup>3</sup>. Такие стихийные захоронения появляются против ветеринарно-санитарных

---

<sup>1</sup> Сайт ВЦИОМ. – URL : <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10030> (дата обращения 02.02.2020).

<sup>2</sup> Сколько семей в России держат домашних животных. – URL : <https://www.the-village.ru/village/city/news-city/327445-dom-zhinvnost> (дата обращения 02.02.2020).

<sup>3</sup> Сергиенко В. Где собака зарыта: кладбище домашних животных по-симферопольски. РИА Новости Крым. – URL : <https://crimea.ria.ru/authors/20180428/1114323942.html> (дата обращения 03.02.2020).

и природоохранных правил. Еще одним общеизвестным фактом является захоронение домашних животных на собственном частном подворье.

Под понятием обращение с трупами домашних животных, учитывая, что оно юридически не определено, понимается любое действие (сбор, транспортировка, утилизация, уничтожение) с останками домашнего животного, в результате его падежа.

В некоторых странах захоронение домашних животных в землю разрешается. Например, в Австралии, предлагается профессиональное захоронение на кладбищах домашних животных или кремация, которые позволяют избежать риска загрязнения окружающей среды или возникновения заболеваний. Прежде чем останки животного закопают, труп животного будет осмотрен ветеринарным специалистом, соответствующе обработан, и захоронен. Также может быть предварительно кремирован, а уже останки кремации захоронены<sup>1</sup>. Для этих целей в округах Мельбурна и Сиднея организованы частные кладбища домашних животных, предлагающих услуги с конца 60-х годов<sup>2</sup>. Также в Австралии разрешено захоронение животных на землях, принадлежащих владельцам животных.

Некоторые штаты США принимают законы, регулирующие процесс утилизации мертвых животных. Закон штата Вашингтон WAC 246-203-121<sup>3</sup> не только определяет, что представляют собой «мертвые животные» (в понятие которых не включены рыба, и другие водные животные), но и определяют, насколько быстро владелец животного, или владелец имущества, где обнаружено мертвое животное, обязан правильно утилизировать останки. Этот закон предписывает утвержденные методы утилизации (захоронение, сжигание, компостирование, рендеринг), а в случае необходимости захоронения, указывается, как законно похоронить. Среди требований отметим обязательное количество почвы 3 фута (прим. авт. 91,44 см), которое необходимо для того, чтобы покрыть все части тела, и удаленность от любой скважины, источника или

---

<sup>1</sup> Burying or cremating your pet – URL : <http://www.zookie.com.au/loving-your-pet/when-your-pet-dies/burying-or-cremating-your-pet/> (дата обращения 09.02.2020).

<sup>2</sup> По материалам сайта The Animal Memorial Cemetery & Crematorium. – URL : <http://pet-cemeterysydney.com> (дата обращения 09.02.2020).

<sup>3</sup> Washington Administrative Code. Title 246. Health, Department of. Chapter 246-203. General Sanitation. – URL : [apps.leg.wa.gov/WAC-246-203-121](https://apps.leg.wa.gov/WAC-246-203-121) (дата обращения 09.02.2020).

ручья не менее 100 футов (30,48 м), а также время, в течение которого труп должен быть утилизирован – 72 часа.

Мичиганский *Bodies of dead animals act 239 of 192*<sup>1</sup> (Закон о трупах животных) предусматривает утилизацию мертвых домашних животных, не предназначенных для пищи человека, в течение 24 часов, но глубина должна быть не менее 2 футов (60,96 см). Этот закон предусматривает разделение мест захоронения не менее 2,5 фунтами (76,2 см) земли.

Германия, с целью реализации европейского законодательства 25.01.2004 г. приняла «Закон об утилизации побочных продуктов животного происхождения» (с изм. от 04 августа 2016 г.)<sup>2</sup>, определяющего минимальные требования к процессу утилизации трупов домашних животных. У владельца животного есть 48 часов для того, чтобы утилизировать труп животного. При этом обязательно сообщить ветеринарному специалисту о падеже животного. В стране принята категоризация останков на 1, 2 и 3 категорию (материал с высоким, средним и низким риском соответственно). К 1 категории относятся трупы домашних животных, если есть подозрение, что они заражены инфекционными болезнями, передающимися животным и человеку, а также останки животных, содержащих остатки запрещенных веществ (гормоны роста, ветеринарные лекарственные средства и загрязняющие вещества выше допустимых значений). Ко 2 категории относятся трупы животных, не отнесенных к первой категории. Первая категория должна быть утилизирована путем сжигания или совместного сжигания. Материал 2 категории можно компостировать, перерабатывать на биогаз, использовать для производства органических удобрений. Останки домашних животных также могут быть захоронены в собственности владельца или на утвержденном кладбище для животных, и покрыто достаточным слоем земли, толщиной не менее 50 см. В качестве альтернативы, частные крематории предлагают свои услуги.

В Российской Федерации кладбища домашних животных имеются в Москве и в Санкт-Петербурге. Однако производится

---

<sup>1</sup> *Bodies of dead animals act 239 of 192*. Department of Agriculture and Rural Development. – URL : [http://www.legislature.mi.gov/\(S\(ekjsayev2vpg3m55sk05dg45\)\)/documents/mcl/pdf/mcl-Act-239-of-1982.pdf](http://www.legislature.mi.gov/(S(ekjsayev2vpg3m55sk05dg45))/documents/mcl/pdf/mcl-Act-239-of-1982.pdf) (дата обращения 09.02.2020).

<sup>2</sup> *Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vom 25. Januar 2004 (BGBl. I S. 82)*, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom. 4. August 2016. – URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/tiernebg/BJNR008210004.html> (дата обращения 09.02.2020).

захоронение не тела, а праха животного после кремации. При этом владельцы арендуют участок земли или место в колумбарии для захоронения<sup>1</sup>. В случае не продления аренды, прах животного будет развеян.

Конституция РФ признает право граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья, а также свободу совести. Если совесть рассматривать не только как понятие, относящееся к вероисповеданию, а как предоставленное государством право определять нравственные категории добра и зла в соответствии с «общечеловеческой моралью или нравственностью»<sup>2</sup>, в данной статье считаем необходимым рассмотреть и этот аспект.

Ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов (далее Ветеринарно-санитарные правила), предполагается, что трупы животных являются биологическими отходами, и утилизироваться должны согласно правилам<sup>3</sup>. Согласно Ветеринарно-санитарных правил биологическими отходами являются не только трупы сельскохозяйственных животных, а также трупы домашних, цирковых, зоопарковых животных, и животных без владельцев. Исполнение вышеуказанных правил владельцами домашних животных представляется весьма сомнительным, из-за их сложности исполнения и слабой информированности населения. Биологические отходы должны быть утилизированы путем переработки на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах (цехах) в соответствии с действующими правилами, обеззараживаются в биотермических ямах, уничтожаются сжиганием или в исключительных случаях захоронены в специально отведенных местах. Места, отведенные для захоронения биологических отходов (скотомогильники), должны иметь одну или несколько биотермических ям. Технические требования к ямам и территориям вокруг них регламентированы указанными правилами. Также Земельным кодексом РФ предусмотрено

---

<sup>1</sup> По материалам сайта Столичное кладбище домашних животных «Последний приют». – URL : зоокладбище.рф (дата обращения 09.20.2020).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) (под ред. Ю.А. Дмитриева). – М. : «Деловой двор», 2009. Ст. 28.

<sup>3</sup> Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов (утв. Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации 4 декабря 1995 г. №13-7-2/469) (с изменениями и дополнениями от 16.08.2007) // Справочно-правовая система «Гарант».

предотвращение загрязнения почв<sup>1</sup>. То есть любое стихийное захоронение в землю запрещено. Владелец животного, в срок не более суток, с момента гибели животного или рождения мертворожденного плода, обязан известить об этом ветеринарного специалиста<sup>2</sup>. Действия по самостоятельному захоронению подпадают под ст.10.8 КоАП РФ.

Ситуация со стихийными захоронениями подтверждает тот факт, что владельцы животных категорически не придерживаются данных правил. Об этом говорит информация региональных комитетов по ветеринарии<sup>3</sup> и судебная практика<sup>4</sup>.

Ветеринарно-санитарные правила, по мнению специалистов, на сегодняшний день требуют усовершенствования. Причиной этого стало появление новых способов утилизации и появление новых заболеваний. Поэтому 29 августа 2019 г. подготовлен Проект Приказа Министерства сельского хозяйства РФ «Ветеринарные правила перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов»<sup>5</sup>. Отличительной особенностью данного Проекта является структуризация предыдущих Ветеринарно-санитарных правил и введение классификации биологических отходов в зависимости от вида и степени устойчивости возбудителя, которым они могут быть контаминированы (заражены). Предыдущие правила не предполагали такой систематизации. Согласно теме исследования, нас могут интересовать биологические отходы 1 и 2 групп. К первой группе относятся трупы домашних животных, павших от сибирской язвы, бешенства, туляремии, геморрагической

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // «Собрание законодательства РФ». 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (с изменениями на 27 декабря 2019 года) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857–858.

<sup>3</sup> Ветеринары объяснили москвичам, как хоронить своих питомцев без нарушения закона. Федеральное агентство новостей. 27.01.2020. – URL : <https://riafan.ru/region/msk/1245392-veterinary-obyasnili-moskvicham-kak-khoronit-svoikh-pitomcev-bez-narusheniya-zakona> (дата обращения 16.02.2020).

<sup>4</sup> Апелляционное определение № 33-3969/2013 от 26 марта 2013 г. по делу № 33-3969/2013 Верховный суд Республики Башкортостан. – URL : <https://sudact.ru> (дата обращения 16.02.2020). Апелляционное определение №33-1214/2015 от 11 марта 2015 г. по делу № 33-1214/2015 Вологодского областного суда. – URL : <https://sudact.ru> (дата обращения 16.02.2020).

<sup>5</sup> Проект Приказа Министерства сельского хозяйства РФ «Ветеринарные правила перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов» (подготовлен Минсельхозом России 29.08.2019) // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 16.02.2020).



болезни кроликов, миксоматоза и других, а также ранее не регистрируемых болезней на территории РФ и подлежат уничтожению. Трупы домашних животных павших, или подвергшихся эвтаназии, не от вышеперечисленных заболеваний, предлагают отнести ко второй группе биологических отходов, для которых допускается утилизация.

Утилизация отходов это использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг)...<sup>1</sup> Под уничтожением понимается обработка отходов, имеющая целью практически полное прекращение их существования<sup>2</sup>.

Определить, что необходимо осуществить с трупом животного: утилизировать или уничтожить, согласно Ветеринарно-санитарных правил, может только специалист в области ветеринарии, а в случае необходимости назначит проведение патологоанатомического вскрытия<sup>3</sup>. Однако действующая на сегодняшний день с 1975 г. Инструкция по ветеринарному учету и отчетности не имеет формы справки (акта) о падеже (гибели) животного<sup>4</sup>. Такие данные, согласно Инструкции, заносятся в журнал (Сельхозучет форма № 1-Вет). На транспортировку трупа выдается Ветеринарная справка Формы № 4<sup>5</sup> и транспортная накладная по форме утвержденной Постановлением Правительства РФ<sup>6</sup>. После утилизации (уничтожении) составляется Акт об утилизации

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. № 26. 29.06.98. Ст. 3009.

<sup>2</sup> ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения. – М. : ИПК Издательство стандартов, 2002.

<sup>3</sup> Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 57547-2017 «Услуги для непродуктивных животных. Патологоанатомическое вскрытие трупов непродуктивных животных. Общие требования. – М. : Стандартинформ, 2017.

<sup>4</sup> Инструкция по ветеринарному учету и ветеринарной отчетности, утверждена главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 03 сентября 1975 г. // Консорциум кодекс. – URL : <http://docs.cntd.ru/document/902259540>

<sup>5</sup> Приказ Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 16 ноября 2006 г. № 422 «Об утверждении правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов». – URL : <https://www.fsvps.ru/fsvps/laws/379.html#9> (дата обращения 25.02.2020).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2011 №272 (ред. от 31.01.2020) «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом»// Собрание законодательства Российской Федерации. № 17. 25.04.2011. Ст. 2407.

(уничтожении) биологических отходов, который также не имеет унифицированной формы.

После осмотра специалистом павшего животного и получения соответствующего заключения владелец животного может выбрать, если такая возможность имеется в регионе, способ утилизации (индивидуальная или групповая кремация) или уничтожения.

Кремация, как способ уничтожения, трупов на сегодняшний день относится к наиболее эффективному способу уничтожения биологических отходов. Кремация трупов животных входит в перечень платных услуг, предоставляемых населению.

На сайте ГБУ Республики Крым «Республиканский ветеринарный лечебно-профилактический центр» размещен Приказ № 01-д от 09.01.2017 г. «Об утверждении прейскуранта цен на ветеринарные услуги» где указана стоимость работ по кремации и уничтожению биологических отходов и составляет (в зависимости от размера животного) от 551,00 руб. (за мелкое животное) до 1054 руб. (за труп собаки гигантской породы)<sup>1</sup>. В других регионах стоимость кремации зависит от массы тела животного, и варьируется от 37 (в Москве) до 200 рублей (Владивосток) за килограмм, а также от соблюдения мер предосторожности во избежание инфицирования. Согласно ветеринарно-санитарных Правил, обязанность по доставке биологических отходов для переработки или захоронения (сжигания) возлагается на владельца (руководителя фермерского, личного, подсобного хозяйства, акционерного общества и т.д., службу коммунального хозяйства местной администрации). Правила оговаривают обязательные требования к транспорту, перевозящему трупы животных, в числе которых наличие водонепроницаемых закрытых кузовов, для легкой санитарной обработки. На наш взгляд, такие жесткие требования к перевозке можно обеспечить только специализированными организациями, и соответственно неосуществимы самостоятельно владельцами животных, которые пали.

На данный момент организованы частные службы ритуальных услуг для животных, которые также предоставляют

---

<sup>1</sup> Сайт ГБУ Республики Крым «Республиканский ветеринарный лечебно-профилактический центр». Приказ № 01-д от 09.01.2017 г. «Об утверждении прейскуранта цен на ветеринарные услуги». – URL : <http://рвпц/wp-content/themes/vettheme/price.PDF> (дата обращения 25.02.2020).

возможность транспортировки. А транспорт оборудован согласно правилам. Вызов этих служб, должен обеспечить владельцу животного полное соблюдение Ветеринарно-санитарных правил в части обращения с трупами животных. Соответственно владелец сначала должен сообщить ветеринарному специалисту, и только потом обеспечить доставку трупа или до места хранения биологических отходов (как правило это муниципальные или частные ветеринарные лечебницы, оборудованные холодильными камерами), или до места утилизации или уничтожения. Комплексное решение ритуальных услуг в Республике Крым (от транспортировки до кремации) варьируется от 1500 руб. (в Севастополе), и 3000 (в Симферополе) до 15 и более тысяч рублей. После процедуры индивидуальной кремации можно запросить прах животного и поместить его в специальную урну<sup>1</sup>.

Ветеринарно-санитарные правила ограничивают права владельца (собственника) животного распоряжаться трупом животного в случае необходимого уничтожения, для предотвращения распространения инфекций. Одновременно с тем ограничиваются права владельцев, если допустима утилизация, и тело животного не представляет опасности окружающим, причисляя их к биологическим отходам. ФЗ № 498 определяет животных, как существ, способных испытывать эмоции. Именно поэтому у владельцев животных возникает привязанность к ним, и желание как можно дольше оставить память о питомце, после его гибели. Поэтому имеет смысл предоставить владельцам животных распоряжаться телом животного, после его смерти, и выделить трупы домашних животных, не представляющих опасности, в особую категорию, исключая самостоятельное захоронение на неотведенной территории, используя зарубежную практику.

На наш взгляд одним из наиболее эффективных способов предупреждения возникновения стихийных захоронений является обязательная регистрация домашних животных. Индивидуальная регистрация предусмотрена ст. 2.5 Закона «О ветеринарии», а кошки и собаки включены в Перечень видов животных, подлежащих идентификации и учету<sup>2</sup>. В этом случае потребуется внести

---

<sup>1</sup> Сайт ритуальных услуг для домашних животных. – URL : <http://sev-zoo.ru/> (дата обращения 19.02.2020).

<sup>2</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства РФ №161 от 22.04.2016 г.» Об утверждении Перечня видов животных, подлежащих идентификации и учету» // Российская газета. № 117. 01.06.2016.

изменения в Федеральный Закон № 498-ФЗ от 27.12.2018 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части ст. 13 «Требования к содержанию домашних животных». Регистрация животных позволит повысить ответственность владельцев животных, поскольку идентификация будет предусматривать обязательный учет животных: как постановку, так и снятие. И в случае падежа, владелец обязан будет получить заключение о причине смерти и обязательном документе об обращении (утилизации, уничтожении) с трупом павшего животного.

*Чабан Евгений Александрович,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **СТРАТИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Аннотация.* Теория систем политико-административного управления является важным направлением современной управленческой мысли, поскольку она непосредственно связана с разработкой государственной стратегии функционирования, развития и совершенствования основных направлений деятельности общественной жизни. В условиях осуществления реформ решить проблему оптимизации политико-административного взаимодействия можно на основе теоретического рассмотрения политико-административной системы и внедрение новых переходных управленческих концепций, которые будут адаптированы под сегодняшние трансформационные процессы в переходных условиях политико-административной неопределенности.

*Ключевые слова:* политико-административный менеджмент, система политико-административного управления, концепт политико-административного менеджмента, принципы политико-административного управления.

Несмотря на небольшое количество исследований политико-административных систем в условиях общественных трансформаций, с учетом постоянного реформаторского процесса и определенного обществом вектора развития проблемные вопросы генезиса политико-административных систем требуют детального исследования<sup>1</sup>.

Целью статьи является теоретическое исследование генезиса политико-административных систем и выделение новой управленческой концепции политико-административного управления.

Сегодня понятие и виды политико-административных систем не является предметом многих исследований. Учитывая это анализ современных подходов к определению понятия политико-административной системы необходимо начать с определения термина «система». В политологии и государственном управлении указанный термин употребляется довольно часто.

По определению, приведенному в энциклопедическом словаре государственного управления, система – это совокупность элементов, характеризуется структурой, связями и функциями, которые обеспечивают целенаправленное развитие. Важными свойствами системы является структурность, иерархичность и зависимость от окружающей среды.

Если рассмотреть отдельно политическую систему, то целесообразно отметить, что в зависимости от структурной дифференциации выделяют примитивные, традиционные и современные политические системы. В первых наблюдается низкая культура и минимальный уровень структурной дифференциации. Традиционные системы характеризуются слабой дифференциацией политических структур и культурой подчинения. Современные системы более дифференцированными, в них функционирует культура участия в политике. По уровню ценностей в политической системе различают англо-американский, континентально-европейский, доиндустриальный и частично индустриальный, тоталитарный типы систем<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Громошина Н.А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 42–46.

<sup>2</sup> Кропачева А.В. Совершенствование системы административно-правовой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в условиях административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1(41). – С. 110–116.

Важное место в исследовании политико-административных систем занимает административный составляющая как основной образующий компонент. Административную систему государства мы рассматриваем как некую совокупность устойчивых связей между деятельностью органов государственной власти в процессе выполнения управленческих решений. Из этого следует, что административная деятельность является техническим и инструментальным частью осуществления политики, практической организацией исполнения законов и других нормативно-правовых актов. Итак, сферы деятельности политики и администрации различаются. Политическая составляющая разрабатывает политический курс государства, а административный реализует его. Вместе эти составляющие образуют специфическую по своей сути политико-административную систему<sup>1</sup>.

Политико-административная система типа «традиционное государственное управление» характеризуется высоким уровнем бюрократии, где государственные служащие четко соблюдают правила и приказов руководства и где их деятельность основана исключительно на профессиональных знаниях и умениях. Впоследствии такая модель во многих странах мира подверглась критике, преимущественно со стороны гражданского общества. Это происходило вследствие роста недоверия к органам власти и увеличение требований к их деятельности. Возникла необходимость во внедрении новых механизмов в управлении. В результате появляется новая концепция – новый государственный менеджмент. Основная ее идея такова, что государство является активным экономическим игроком и предоставляет услуги гражданам в условиях рыночной конкуренции. В то же время введен целый ряд новых принципов: ориентация на потребности граждан и на результат, инновации в стратегическом планировании, децентрализация власти, увеличение роли органов местного самоуправления. И несмотря на значительные положительные изменения такой тип политико-административной системы имеет свои недостатки. Основной из них – граждане становятся клиентами, в соответствии

---

<sup>1</sup> Махрова М.В. К вопросу о системе и структуре административного права / М.В. Махрова, Е.И. Махрова // В сборнике: наука сегодня: вызовы и решения материалы международной научно-практической конференции : в 2 частях. – 2018. – С. 74–76.

получения услуг от государства осуществляется на основе платежеспособности<sup>1</sup>.

На смену концепции нового государственного менеджмента появляется другая – новое публичное управление, ключевыми принципами которой является введение диалога между государством и частными субъектами, расширение форм гражданской активности, выходящие за пределы узких интересов отдельных групп людей. Целью введения концепции нового публичного управления является не только увеличение участия граждан в государственно-управленческих делах, но и мобилизация частных ресурсов, энергии и идеи ради совместного формирования общественного управления и контроля.

Учитывая детальное рассмотрение политико-административных систем и разграничение понятий политического и административного менеджмента возникает возможность формирования основных положений целостного концепта политико-административного менеджмента, согласно которому политико-административный менеджмент – это управленческая концепция, проявляется в деятельности субъектов политической (рассмотрение, принятие и воплощение в жизнь политических решений) и государственно-управленческой (управленческая деятельность должностных лиц, имеет четко регламентированы функции) инициативы, на всех уровнях (местный, региональный, государственный) управления, имеет соответствующую совокупность устоявшихся связей, отношений, находится в постоянном взаимодействии с институтами гражданского общества и направлена на достижение цели<sup>2</sup>.

К основным принципам политико-административного менеджмента можно отнести общеуправленческие принципы и фундаментальные принципы государственного управления, которые делятся на общесоциальные, политические, экономические, культурные и др. Это следующие принципы: законности, гласности, свободы слова, публичности, объективности, системности, устойчивости и мобильности системы управления и тому подобное.

---

<sup>1</sup> Коваленко А.Ю. Актуальные вопросы изменения путей взыскания недоимок по налогам с физических лиц в системе административного судопроизводства // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2018. – № 1(38). – С. 40–44.

<sup>2</sup> Baoying G. Administrative rule of law in public participation in administrative decision-makings / G. Baoying, W. Liqun // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2018. – Т. 11. – № 2. – С. 192–204.

*Щукина Татьяна Владимировна,  
доктор юрид. наук, доцент,  
зав. кафедрой прикладного права,  
МИРЭА –  
Российский Технологический Университет  
г. Москва*

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНТЕГРАЦИИ РОССИЙСКОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В МЕЖДУНАРОДНУЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ СИСТЕМУ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Предметом настоящей статьи выступает исследование представлений о правовых основах экспорта российского высшего образования в международную образовательную систему в современных условиях. Тема статьи отражает вопросы модернизации современной системы высшего образования; новых тенденций в правовом регулировании. Целью настоящей статьи является определение основных моментов интеграции высшего образования. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы – это формулирование особенностей экспорта российского высшего образования за рубеж.

*Ключевые слова:* интеграция высшего образования, экспорт высшего образования, нормативное правовое регулирование процедур интеграции российского высшего образования.

Интеграция высшего образования осуществляется через определенные процедуры, зачастую которые не классифицированы и не полностью регламентируются законодательством Российской Федерации. Согласно статье 105 федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливаются некоторые направления взаимодействия российских образовательных организаций с иностранными организациями и гражданами.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ 19-011-00959 «Моделирование экспорта высшего образования в рамках новых стратегий публичного управления в Российской Федерации» 2019–2021 гг.



К ним относятся:

- разработка и реализация образовательных и научных программ;
- мобильность педагогических, научных работников и студентов;
- проведение совместных фундаментальных и прикладных научных исследований «в сфере образования, включая совместную инновационную деятельность;
- реализация сетевых образовательных программ;
- организация, проведение и участие в международных образовательных, научно-исследовательских проектах, конгрессах, симпозиумах, семинарах и конференциях»<sup>1</sup>.

Иные формы интеграции российского высшего образования в международную образовательно-научную систему могут быть предусмотрены другими нормативными правовыми актами. В целом, интернационализация высшего образования происходит путем:

- мобильности студентов и преподавателей;
- реализации совместных образовательных программ;
- проведения летних и зимних школ;
- деятельности российских образовательных ресурсных центров на территории иностранных государств;
- совместных научных исследований, проектов, грантов;
- создания партнерств с иностранными организациями негосударственного сектора, включая бизнес.

Как таковые вышеуказанные формы интернационализации российского высшего образования не подкреплены безупречной нормативной правовой основой, кроме того, в ней содержатся пробелы и противоречия, которые усложняют реализацию совместных образовательных программ. Чему также способствуют серьезные отличия в понимании и классификации высшего образования в Российской Федерации и за рубежом.

В качестве законодательно установленных административных процедур интеграции высшего образования в федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» выделяются всего две процедуры:

- а) подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации;

---

<sup>1</sup> Об образовании в Российской Федерации: федерал. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.

б) «признание в Российской Федерации образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве»<sup>1</sup>.

Все остальные традиционные для «экспорта высшего образования за рубеж форматы: дистанционное обучение, франшизные образовательные программы, образовательные кампусы за рубежом»<sup>2</sup>, совместные программы и программы двойных дипломов, интернационализация «на дому» не получили завершеного оформления в виде комплекса процедурных норм.

Полноценное правовое регулирование обязательно должно присутствовать в процессе интеграции российского высшего образования за рубеж, несмотря «на стремительное изменение картины мира»<sup>3</sup>, социальных отношений и возрастание роли цифровых технологий. Содержание, формы и методы образования должны находиться в области правовой регламентации, хотя и «инновации меняют ландшафт образования, подходы государства к его регулированию, а также политику государства по созданию условий получения образования сообразно масштабированию социально-политической ситуации и технологического развития»<sup>4</sup>.

Отметим, что зарубежные партнеры признают снижение значения модели экспорта образования исключительно за счет потока иностранных студентов. Особенно, это отразится на жизнеспособности университетов США, Великобритании и Австралии, которые формируют свою деятельность путем массового привлечения для обучения иностранных студентов. Новые риски, связанные со старением населения, оцифровки данных, усилением миграции, ростом городов и технологическими инновациями, будут ограничивать модель экспорта высшего образования, построенную на постоянном увеличении количества студентов и размеров оплаты за обучение. Переход информации и знаний в «облачные» форматы, которые могут быть доступны большинству людей, в определенной степени снизит стоимость образования и повысит спрос на индивидуальное образование с использованием образовательных программ короткого цикла с междисциплинарными компетенциями.

---

<sup>1</sup> Об образовании в Российской Федерации: федерал. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.

<sup>2</sup> Щукина Т.В. Интернационализация высшего образования: предпосылки необходимости экспорта, нормативно-правовое регулирование и политико-экономические проблемы // Право и практика. – 2019. – № 4. – С. 75–82.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

Например, за рубежом Short-cycle programmes – это краткосрочное высшее образование (уровень 5 ISCED)<sup>1</sup>. Программы «на уровне 5 ISCED направлены на предоставление профессиональных знаний, навыков и компетенций. Как правило, они практически ориентированы, профессионально конкретны и готовят студентов сразу к выходу на рынок труда. В тоже время могут обеспечить доступ к другим программам высшего образования, так как эти программы ниже уровня бакалавриата». «Рассматриваются как (высшее) техническое образование, образование в колледже, профессиональная подготовка, ассоциированная степень или бак + 2»<sup>2</sup>.

Предполагается, что в будущем к 2040 году значительно снизится физически студенческая мобильность. В свою очередь университеты станут более чутко реагировать на запросы рынка труда и его глобализацию, поэтому удовлетворение потребностей общества станет важнейшей задачей образовательных организаций будущего. Образовательные организации будут нацелены на формирование не только знаний у студентов, но и актуальных навыков и компетенций. Возрастет значение научных исследований, совместных научных коллабораций университетов, развитие новаторского, предпринимательского мышления.

В дальнейшем изменение запросов работодателей формулирует новые компетенции, которыми обязан овладеть выпускник. В странах ЕС работодатели установили, как важные характеристики для сотрудников, следующие компетенции: командная работа, навыки общения, навыки работы с компьютером и адаптивность, а также навыки, специфичные для отрасли<sup>3</sup>. Следовательно, университеты вынуждены реагировать на запросы работодателей, гибко изменять свою траекторию деятельности, трансформироваться и становиться платформой для взаимодействия гражданского общества, бизнеса и органов государственной власти.

---

<sup>1</sup> Higher Education, Benchmarking Higher Education System Performance – 2019. OECD. – URL : <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>

<sup>2</sup> Щукина Т.В. Интернационализация высшего образования: предпосылки необходимости экспорта, нормативно-правовое регулирование и политико-экономические проблемы // Право и практика. – 2019. – № 4. – С. 75–82.

<sup>3</sup> Навыки спроса и предложения в Европе: среднесрочный прогноз до 2020 года. – URL : [http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf)

## 2 СЕКЦИЯ

### Контроль и ответственность в сфере государственного и муниципального управления: состояние, тенденции, эффективность

*Бочкарева Екатерина Александровна,  
доктор юрид. наук, доцент, профессор кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

*Хамидуллин Камиль Шамильевич,  
кандидат юридических наук, преподаватель  
кафедры административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

### О ПОНЯТИИ НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ЕЕ СООТНОШЕНИИ С ФИНАНСОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

*Аннотация.* В работе представлена доктринальная характеристика и ретроспективный анализ понятийного ряда: «юридическая ответственность» – «финансово-правовая ответственность» – «налоговая ответственность». Категории рассмотрены с позиции включения негативного и позитивного аспектов. При соотнесении налоговой и административной ответственности сделан вывод о том, что налоговая ответственность является составной частью финансово-правовой ответственности и имеет самостоятельное функциональное значение, детерминированное целями фискальной политики публично-правовых образований.

*Ключевые слова:* налоговая ответственность, административная ответственность, финансово-правовая ответственность.

Тема юридической ответственности является одной из наиболее дискуссионных в российской правовой науке. Представители доктрины финансового права также уделяют значительное внимание проблематике особого вида юридической ответственности – финансово-правовой ответственности. Полагаем весьма убедительным высказывание о том, что «... хотя нормы об ответственности в финансовой сфере имеют различную отраслевую принадлежность,

тем не менее необходимо в рамках единого направления исследования добиваться их согласованности, сближения целей и принципов ответственности в финансовой сфере»<sup>1</sup>.

В условиях использования публично-правовыми образованиями преимущественно налогового способа формирования доходной части бюджетов «Для правоприменителей актуальной задачей становится обеспечить неотвратимость ответственности граждан за нарушение налоговых норм. Это требует, среди прочего, совершенствования законодательства, улучшения качества применения права, а также теоретического переосмысления проблем юридической ответственности»<sup>2</sup>.

При рассмотрении понятия «налоговая ответственность» обратимся к категории «юридическая ответственность» и определим ее содержание для целей нашего исследования.

В юридическом тезаурусе термин «ответственность» имеет различное значение. В одних случаях он означает компетенцию государственного органа, который несет ответственность за управление в соответствующей области. В других случаях им обозначают обязанность осуществлять определенные действия. Наконец, в третьем случае он означает последствия правонарушения. Именно о последнем явлении у нас и идет речь.

В дореволюционной науке, а также в советский период развития российской юриспруденции доминировало понятие юридической ответственности как «меры государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающейся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного или имущественного порядка»<sup>3</sup>.

Но есть и другие мнения. Так, в юридической энциклопедии приведено следующее определение: «Юридическая ответственность – государственное принуждение к исполнению требований права, правоотношение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом»<sup>4</sup>. В этом определении фактически объединены две

---

<sup>1</sup> Ильин А.Ю. Юридическая ответственность за финансовые правонарушения // Финансовое право. – 2015. – № 11. – С. 3.

<sup>2</sup> Тотикова Т.Е. Актуальные проблемы развития института налоговой ответственности // Вестник ПАГС. – 2011. – № 1. – С. 94.

<sup>3</sup> Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М., 1961. – С. 318.

<sup>4</sup> Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – С. 503.

концепции понимания юридической ответственности как принуждения и как правоотношения.

Одним из распространенных сегодня подходов к рассмотрению данного вопроса является системный подход. А.В. Чепус в своей работе сделал такой вывод: «Суть ответственности как процесса заключается в обсуждении поступка в свете действующих социальных норм и ценностей с целью возложения на субъекта, его совершившего, позитивных или негативных санкций. С внешней стороны ответственность выступает в виде системно связанных действий, актов, процедур, при посредстве которых происходит разбор поступка и его последствий с точки зрения их соответствия или несоответствия социальным нормам и ценностям, интересам общества, коллективов и отдельных индивидов»<sup>1</sup>.

В.М. Ягудина под системой юридической ответственности понимает «объективное объединение по содержательным признакам отраслевых видов юридической ответственности, обладающее относительной самостоятельностью и устойчивостью в праве»<sup>2</sup>. Она выделяет уровни системы: «на одном уровне мы отмечаем вид юридической ответственности как ее подсистему, а на другом – как самостоятельную систему. Каждый вид юридической ответственности выступает в качестве самостоятельной системы, но системы другого уровня (на уровне отрасли права). Ее компоненты – подвиды юридической ответственности, закрепляющие ответственность в качественно однородных сферах общественных отношений, т.е. в рамках отрасли права»<sup>3</sup>.

Из современных исследователей, на наш взгляд, достаточно полно охарактеризовал юридическую ответственность В.А. Кучинский, по мнению которого «...юридическая ответственность может быть определена как особая (связанная с правонарушением) субъективная обязанность правонарушителя претерпеть предусмотренные законодательством неблагоприятные, карающие его последствия совершенного им противоправного виновного деяния»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Чепус А.В. Теоретико-правовое содержание понятия юридической ответственности как конституционно-правового института // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 6.

<sup>2</sup> Ягудина В.М. Система юридической ответственности // Юридический мир. – 2009. – № 10. – С. 74.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Вишневский А.Ф. Общая теория государства и права : учебник для студ. высших учеб. заведений по юридическим специальностям / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; Под общ. ред. В.А. Кучинского. – Мн. : Интегралполиграф, 2009. – С. 236.

Начиная с 1960-х гг. в дополнение к традиционной трактовке в науке было предложено понятие позитивной юридической ответственности, часто толкуемое как синоним правомерности, оформившееся впоследствии в так называемую концепцию «двухаспектной юридической ответственности». Сторонники этой концепции предлагают признать, что, «помимо ответственности за противоправное поведение (ретроспективной ответственности), существует ответственность в правомерном поведении (позитивная ответственность), смысл которой заключается в том, что каждый человек, какой бы работой он ни занимался, должен сполна отвечать за порученное дело, выполнять его с большой добросовестностью, старательностью и инициативой»<sup>1</sup>.

Наиболее аргументированным в оценке данной проблемы представляется мнение Н.В. Витрука, который писал: «Позитивная ответственность в правомерном поведении есть важнейший регулятор общественных отношений, существенный элемент механизма действия права. Главное в правовом регулировании – это достижение правомерного поведения»<sup>2</sup>.

Финансово-правовая ответственность, на наш взгляд, имеет все основания быть рассмотренной и в позитивном аспекте. В этом смысле ее можно определить как юридическую обязанность соблюдать и исполнять требования норм финансового права, реализуемую в одобряемом или поощряемом государством поведении субъекта<sup>3</sup>.

В отношении формальной и содержательной характеристик налоговой ответственности так же существует значительное количество различных точек зрения, что, отчасти, объясняется дефинитивным пробелом Налогового кодекса РФ. Между тем, рассматриваемый термин достаточно часто используется как в нормативных документах, так и в судебной практике, в том числе – в актах высших судебных инстанций<sup>4</sup>.

Закрепление понятия налогового правонарушения на уровне кодифицированного законодательного акта привело к тому, что

---

<sup>1</sup> Ключков В.В. Социальная ответственность и уголовный закон // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 3.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М. : Норма, 2009. – С. 25.

<sup>3</sup> См.: Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 276.

<sup>4</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 20.05.2008 № 15555/07 по делу № А81-609/2005 // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 9.

актуализировалась потребность в обосновании определения категории «налоговая ответственность», как реакции государства на нарушение норм налогового закона, и категории «налоговый процесс», как процедуры правового оформления привлечения нарушителей к ответственности. В юридической литературе началась дискуссия о существовании подобного рода процесса<sup>1</sup> и ответственности<sup>2</sup>.

Одни авторы отождествляют институт налоговой ответственности с законодательно закрепленным термином «ответственность за налоговые правонарушения»<sup>3</sup>. По мнению других, налоговая ответственность является межотраслевым институтом, основывающимся на других видах юридической ответственности, таких как административная и уголовная, что не позволяет выделить его в самостоятельный вид ответственности<sup>4</sup>.

Таким образом, сторонники второго подхода вовсе считают институт налоговой ответственности правовой фикцией. В свою очередь И.И. Кучеров полагает, что в зависимости от того, какое нарушение о налогах и сборах лежит в основе анализируемой ответственности, она может рассматриваться как разновидность административной или уголовной ответственности<sup>5</sup>. Однако большинство ученых считают необходимым выделить налоговую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности<sup>6,7</sup> или же признают ее одним из видов финансовой ответственности<sup>8</sup>.

Относительно административно-правовой природы налоговой ответственности ряд авторов склоняются к мнению, что в случае нарушения законодательства о налогах и сборах нужно

---

<sup>1</sup> См.: Саттарова Н.А. Актуальные проблемы финансового права : учебник для магистров / Н.А. Саттарова, А.А. Копина. – М. : Прометей, 2018. – С. 94–102.

<sup>2</sup> См.: Брызгалин А.В. Налоговая ответственность. Штрафы, пени, взыскания / А.В. Брызгалин, В.Р. Берник, А.Н. Головкин и др. – М. : Аналитика-Пресс, 1997. – С. 242–243.

<sup>3</sup> См.: Тынянский Д.В. Ответственность за налоговые правонарушения: проблемы правового регулирования / Д.В. Тынянский, В.С. Карнович, В.Ф. Лаптева // Проблемы современной науки и образования. – 2017. – № 1. – С. 88.

<sup>4</sup> См.: Налоговое право : учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Юрист, 2003. – С. 404.

<sup>5</sup> Кучеров И.И. Налоговое право России : курс лекций. – М. : Юрайт, 2014. – С. 246.

<sup>6</sup> См.: Сидорович Ю.С. Ответственность за совершение налоговых правонарушений и ее место в юридической ответственности // Юриспруденция. – 2010. – № 3. – С. 83.

<sup>7</sup> Игнатьева С.В. Административная и налоговая ответственность за нарушение налогового законодательства / С.В. Игнатьева, И.В. Блинаяк // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 1(53). – С. 64.

<sup>8</sup> Крохина Ю.А. Ответственность за нарушение налогового законодательства: понятие, стадии и механизм реализации // Хозяйство и право. – 2003. – № 5. – С. 104.



говорить об административной ответственности независимо от того, каким нормативным правовым актом она регламентируется<sup>1</sup>. Так, К.Е. Шилехин считает, что «налоговая и административная ответственности во многом сходны. Имеющиеся различия не затрагивают их сущности, в большинстве своем они субъективны и надуманны, должны быть исправлены в целях систематизации законодательства и обеспечения защиты прав налогоплательщиков. В настоящее время нет объективных причин выделять такой самостоятельный вид юридической ответственности, как налоговая ответственность, поскольку большинство ее элементов аналогичны критериям административной ответственности, более того, они заимствованы из последней»<sup>2</sup>.

А.В. Передернин утверждает: «административно-правовую природу ответственности по налоговому законодательству характеризуют такие признаки, как: внесудебный порядок применения; применение в рамках реализации полномочий органов исполнительной власти; штрафной характер налоговых санкций; применение по результатам административно-контрольной деятельности налоговых органов; установление ее фактического основания – налогового правонарушения, которое вполне можно рассматривать как разновидность административных деликтов; административно-процессуальное содержание производства по делам о налоговых правонарушениях; административный порядок апелляции и иного обжалования решений о привлечении лица к ответственности и другие признаки»<sup>3</sup>.

И.А. Цинделиани возражает: «представляется, что оснований считать налоговую ответственность имеющей административно-правовую природу не имеется. Поскольку любая ответственность находит свое закрепление в правовом акте, представляется, что

---

<sup>1</sup> Панкова О.В. Проблемы защиты прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов / О.В. Панкова; Отв. ред. Н.Ю. Хаманева // Административно-правовой статус граждан : сборник статей. – М., 2006. – С. 191.

<sup>2</sup> Шилехин К.Е. Соотношение административной и налоговой ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2013. – № 4. – С. 67.

<sup>3</sup> Передернин А.В. Некоторые проблемы формирования правообеспечительной модели налогового администрирования // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию профессора Севрюгина В.Е. (Тюмень, 17 апреля 2015 г.). – Тюмень, 2015. – С. 175.

НК РФ и КоАП РФ являются актами, регулирующими различные общественные отношения и отношения по привлечению к ответственности различного круга субъектов. Налоговая и административная ответственность имеют различные процессуальные формы реализации. ...Сам по себе факт использования в НК РФ и КоАП РФ штрафа как меры ответственности не позволяет признавать безусловным признаком административно-правовую природу налоговой ответственности»<sup>1</sup>.

Т.Е. Тотикова в своей работе отмечает, что термин «налоговая ответственность» имеет право на существование, однако делает оговорку, что законодатель сознательно уходит от этого понятия, не использует его в текстах законодательных актов: «Налоговая ответственность чаще всего трактуется как разновидность финансовой ответственности. Ей присущи основные черты последней»<sup>2</sup>.

Выверенное с позиций конституционного правопонимания институциональное строение системы современного права позволяет избежать подобных недоразумений и классифицировать юридическую ответственность, устанавливаемую законодателем за нарушение законодательства о налогах и сборах, по ряду общих критериев. По своему типу это публично-правовая ответственность, поскольку ее санкции направлены преимущественно на защиту экономических интересов государства; по виду – либо право восстановительная, либо карательная<sup>3</sup>, причем в такой актуальной санкции, как штраф, зачастую сочетаются оба соответствующих способа охраны правопорядка; по форме же фискально-экономическая ответственность может быть гражданско-правовой, административной и уголовной, в зависимости от того, в каких судопроизводствах выносится решение о привлечении виновных лиц к ответственности, и от меры этой ответственности.

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; Отв. ред. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : КОНТРАКТ, ВолтерсКлувер, 2011. – С. 175.

<sup>2</sup> Тотикова Т.Е. Актуальные проблемы развития института налоговой ответственности // Вестник ПАГС. – 2011. – № 1. – С. 94.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 3.

На основании вышеизложенного, можно сформулировать наиболее широкое и полное определение понятие налоговой ответственности. Так налоговая ответственность представляет собой обязанность лица, виновного в совершении налогового правонарушения, претерпевать меры государственно-властного принуждения, предусмотренные санкциями НК РФ, состоящие в возложении дополнительных юридических обязанностей имущественного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.

Завершая рассмотрение теоретических вопросов налоговой ответственности, отметим, что, наряду с негативными санкциями, в сфере налогообложения достаточно широко применяются поощрительные налоговые санкции, как положительная реакция государства на правомерное поведения налогоплательщиков, связанная с их стимулированием и сдерживанием к совершению налоговых правонарушений<sup>1</sup>. Таким образом, правомерно говорить о выделении негативной и позитивной налоговой ответственности.

Вместе с тем, несмотря на наличие специфических признаков и характеристик, институт налоговой ответственности нельзя признать полностью самостоятельным. Налоговая ответственность является комплексной правовой категорией, представляет собой разновидность финансовой ответственности, также, как и само налоговое право является подотраслью финансового права.

Данное мнение подтверждает и наличие ряда общих признаков между финансовой и налоговой ответственностью:

- они основаны на государственном принуждении и представляет собой конкретную форму реализации санкций, установленных финансово-правовыми нормами;
- наступают за совершение виновного противоправного деяния, содержащего признаки налогового правонарушения;
- субъектами могут быть физические и юридические лица;
- для правонарушителя выражается в основном в неблагоприятных последствиях имущественного характера.

Таким образом, налоговая ответственность является составной частью финансово-правовой ответственности и имеет

---

<sup>1</sup> Попов В.В. Поощрительные санкции в сфере налогообложения (материальные и процессуальные аспекты) / В.В. Попов, Е.Г. Тришина // Вестник СГЮА. – 2018. – № 2 (121). – С. 247.

самостоятельное функциональное значение, детерминированное целями фискальной политики публично-правовых образований.

*Васильева Евгения Григорьевна,  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **НАЛОГОВОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО КоАП РФ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

*Аннотация.* Статья посвящена рассмотрению теоретических и практических вопросов, связанных с административной ответственностью налогоплательщиков за совершение налоговых правонарушений. В данной работе предпринята попытка комплексного исследования правовой природы налоговой и административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Автором рассмотрены понятие, отличительные черты налоговой и административной ответственности за налоговые правонарушения, предложена унификация ответственности, выявлены актуальные вопросы правовой регламентации. В статье анализируются отдельные положения Особенной части КоАП РФ и НК РФ в части регулирования вопросов привлечения к административной ответственности за налоговые правонарушения.

*Ключевые слова:* административная ответственность; административно-правовой институт; налоговое правонарушение; правовое регулирование; унификация ответственности.

Актуальность проблематики функционирования юридической ответственности обусловлена динамичностью развивающегося и постоянно изменяющегося законодательства, появлением новых видов юридической ответственности – конституционной,

финансовой, налоговой, которые обладают специфичностью функционирования, требующего детального исследования<sup>1</sup>.

Их разработка, перспективы развития и совершенствования открывают новые горизонты в общей теории права, в плане диверсификации, углубления и расширения самого диапазона знаний в конкретных правовых отраслях, и в появлении новых вопросов и проблем, в частности дискуссионных аспектов юридической ответственности. Налоговая ответственность как сложное правовое явление постоянно развивается, в связи, с чем всегда актуальны вопросы совершенствования данного института. Вызывают множество споров вопросы правовой природы налоговой ответственности, как ответственности за налоговое правонарушение, в том числе ее самостоятельности.

Классификация юридической ответственности на виды имеет научное и практическое значение для законодателя и правоприменителей. В научной литературе вопрос о видах юридической ответственности остается дискуссионным. Традиционным является различие гражданско-правовой, материальной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, соответствующие таким отраслям права, как гражданское право, трудовое право, административное право и уголовное право<sup>2</sup>.

Следует отметить, что до сегодняшнего дня продолжается дискуссия о возможности существования налоговой ответственности<sup>3</sup>. В литературе высказываются различные, зачастую диаметрально противоположные, взгляды о правовой природе данного вида ответственности<sup>4</sup>. Один из них предполагает рассмотрение

---

<sup>1</sup> Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – Спб., 2003. – С. 7, 8.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности : монография. – М. : Изд-во РАП, 2008. – С. 89.

<sup>3</sup> Крусс В.И. считает ее специфическим видом административной ответственности. См.: Крусс В.И. Конституционное правоупотребление и юридическая ответственность // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 17. Серков П.П. обосновывает, что налоговое законодательство и налоговые правоотношения должны быть защищены административно-правовыми мерами. См.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. – М., 2012. – С. 361–402. В литературе продолжают вестись споры о природе самой финансовой ответственности. См.: Цинделиани И.А. Финансово-правовая ответственность в системе финансового права // Российское правосудие. – 2011. – № 11. – С. 84–91.

<sup>4</sup> Ответственность за нарушение финансового законодательства : научно-практическое пособие / И.И. Кучеров и др.; Под ред. И.И. Кучерова. – М. : НИЦ ИНФРА-М : ИЗиСП, 2014. – С. 43.

данного вида ответственности как однородного; другой – комплексного<sup>1</sup>. В рамках первого подхода налоговую ответственность определяют как самостоятельный вид<sup>2</sup> (*sue generis*) или как разновидность финансовой ответственности<sup>3</sup> либо ответственности административной<sup>4</sup>.

Многообразие подходов к юридической ответственности<sup>5</sup>, а также определению правовой природы налоговой ответственности привело к тому, что на сегодняшний день существует несколько

---

<sup>1</sup> Исследователями предлагается рассматривать налоговую ответственность как комплексный институт, сочетающий в себе административно-правовые и гражданско-правовые начала. См.: Цинделиани И.А. Указ. соч. – С. 91.

<sup>2</sup> Отдельные ученые обосновывают полную самостоятельность налоговой ответственности, отграничивая ее от финансовой ответственности. См.: Лабутина Н.А. Правовое регулирование ответственности за налоговые правонарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2012. – С. 8.

<sup>3</sup> Преимущественно представители финансово-правовой науки считают налоговую ответственность самостоятельным видом юридической финансовой ответственности. См.: Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Саратов. гос. акад. Права. – Саратов, 2002; Рукавишникова И.В. Метод финансового права : монография. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004. 288с.; Финансовое право : учеб. пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М. : Статут, 2001. – С. 82; Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право / Под ред. М.В. Карасевой. – М. : НОРМА, 2001. – С. 71; Финансовое право : учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; Отв. ред. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : 2011. С. 409; Налоговое право : учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, О.В. Болтиновой. – М. : Проспект. 2012. – С. 139.

<sup>4</sup> Традиционно специалисты в области административного права доказывают безусловную принадлежность налоговой ответственности к административной. См.: Демин А. Налоговая ответственность: проблема отраслевой идентификации / Хозяйство и право. – 2000. Прил. к № 6. – С. 20. Крусс В.И. Указ. соч. – С. 17; Зимин А.В. Налоговая ответственность российских организаций: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / С.-Петерб. гос. ун-т. – СПб., 2002; Барах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 86; Серков П.П. Указ. соч.; Хаменушко И.В., Шеленков С.Н. Проблемы ответственности за нарушения валютного законодательства в связи с принятием Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации // Финансовое право. 2002. № 4. С. 57. В рамках данного подхода можно встретить и признание специфики налоговой ответственности и выделение ее в этой связи в особую разновидность. См.: Зимин А.В. Налоговая ответственность российских организаций; Кинсбургская, В.А. Налоговая ответственность в системе мер государственного принуждения в сфере налогообложения: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. – М., 2010. – С. 9; Николаев А.А. Правовые проблемы ответственности хозяйствующих субъектов за неуплату налогов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04, 12.00.12 / Моск. гос. юридическая акад. – М., 1999. – С. 9.

<sup>5</sup> Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособ. для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. ИЗиСП. – М., 2009. – С. 215.

точек зрения на ее сущность<sup>1</sup>, в частности, как: правовой обязанности<sup>2</sup>, правоохранительного отношения; применения финансовых<sup>3</sup> или налоговых санкций; социально-правового последствия совершения налоговых правонарушений и др.<sup>4</sup> Налоговая ответственность является, прежде всего, юридической ответственностью, которой присущи черты характерные для более общего понятия (юридической правовой ответственности).

До настоящего времени неопределенность границ административной ответственности вызывает интерес у юридической науки. Попытки решить задачу обособления административной ответственности предпринимались неоднократно теоретиками права, административистами, цивилистами в течение продолжительного периода времени, и остаются актуальными в современных условиях. К сожалению, законодатель недостаточно четко осуществил разграничение административной и иных форм ответственности, что вызывает определенные сложности в вопросах правоприменения.

Как показывает проведенный анализ, наибольшие споры вызывает соотношение налоговой и административной ответственностей. Одной из причин, является, наличие в действующей редакции КоАП РФ ряда составов, предусматривающих административную ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, причем часть из них дублировала положения НК РФ<sup>5</sup>.

Действительно, у ученых вызывает множество вопросов проблема дублирования ответственности за налоговые правонарушения

---

<sup>1</sup> Кинсбургская В.А. Налоговая ответственность в системе мер государственного принуждения в сфере налогообложения. – 2010. – С. 9. Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности. – С. 7. Кучеров И.И. Налоговое право России : курс лекций. – Изд. 2-е перераб. и дополн. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2006. – С. 316.

<sup>2</sup> См.: Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности. С. 7; Налоговое право России : учеб. для вузов / А.А. Гогин; Отв. ред. Ю.А. Крохина. – 3-е изд., испр. и доп. – М., 2007. – С. 488.

<sup>3</sup> Налоговое право : учебное пособие / Под ред. А.В. Брызгалина. – М., 1998. – С. 4; Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2006. – С. 28.

<sup>4</sup> Кучеров И.И. Ответственность за нарушение финансового законодательства : научно-практическое пособие / И.И. Кучеров и др.; Под ред. И.И. Кучерова. – М. : НИЦ ИНФРА-М : ИЗиСП, 2014. – С. 48.

<sup>5</sup> См.: Журавлева О.О. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности // Финансовое право. – 2004 – № 4. – С. 23–28.

в КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020)<sup>1</sup> и Налоговом кодексе РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.01.2020, далее – НК РФ)<sup>2</sup>. В то же время, в основе разграничения нарушений законодательства о налогах и сборах РФ, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, и налоговых правонарушений лежат различия в правовой природе обязанностей, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых образует соответствующие составы, в субъектах ответственности, объективной стороне и пр. Однако в силу различий составов налоговой, административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах по субъектам, в том числе объективной стороны правонарушения, возможно одновременное привлечение к налоговой ответственности налогоплательщиков (налоговых агентов) организаций и привлечение их должностных лиц к уголовной/административной ответственности в случаях, установленных законодательством РФ.

Необходимо обратить пристальное внимание на то, что главы 15, 16 и 18 НК РФ устанавливают субъектами ответственности физических лиц и организации, а не их должностных лиц, привлечение последних к административной ответственности не исключает привлечения организаций к ответственности, установленной НК РФ<sup>3</sup> (поскольку эти лица не являются участниками налоговых правоотношений, не могут быть привлечены к ответственности по НК РФ<sup>4</sup>). Согласно общеправовому принципу справедливости никто не может нести юридическую ответственность дважды за совершение одного и того же правонарушения (ч. 1 ст. 50

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>3</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 3.

<sup>4</sup> Согласно позиции ВАС РФ при решении вопросов о разграничении налоговой и иной ответственности физических лиц (пункт 7 статьи 101 НК РФ) арбитражным судам следует исходить из того, что одно и то же правоотношение не может одновременно квалифицироваться как налоговое и иное, не являющееся налоговым. В связи с этим налогоплательщик – физическое лицо за совершенное им деяние не может быть одновременно привлечен к налоговой и иной ответственности. См.: п. 34 Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 7.



Конституции РФ, п. 2 ст. 108 НК РФ и ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ). При этом следует иметь в виду, что круг обязанностей должностных лиц в сфере налогообложения определяется в зависимости от круга обязанностей, возложенных законодательством о налогах и сборах на организацию-налогоплательщика, и не может быть расширен.

В этом смысле ВАС РФ считал ключевым критерием тип правоотношений, который и определяет вид ответственности физического лица<sup>1</sup>. Освобождение от уголовной ответственности налогоплательщика-физического лица по не реабилитирующим основаниям не освобождает его от налоговой ответственности, предусмотренной НК РФ, если совершенное им деяние одновременно содержит признаки налогового правонарушения, определенные соответствующей статьей главы 16 НК РФ<sup>2</sup>.

Важно подчеркнуть, что по действующему КоАП РФ к должностным лицам относят ИП. В связи, с чем Пленум ВАС РФ в п. 2 постановления от 27.01.2003 № 2 (ред. от 10.11.2011) указал, что субъектами ответственности за административные правонарушения в области налогов по ст. 15.3–15.9 и 15.11 КоАП РФ являются должностные лица организаций, за исключением ИП (примечание к ст. 15.3 КоАП РФ). Между тем, согласно п. 1 ст. 107 НК РФ ответственность за совершение налоговых правонарушений несут организации и физические лица в случаях, предусмотренных гл. 16 и 18 НК РФ. ИП как субъекты, участники налоговых правоотношений обладают статусом физических лиц (с учетом особенностей определяемых НК РФ) к ним также относятся главы КФХ, частные нотариусы, адвокаты, учредившие адв. кабинет, конкурсные и арбитражные управляющие, медиаторы и др.).

Представляется необоснованным, соотносить их ответственность с организациями, должностными лицами. В этом смысле представляется правомерным вывод, что привлечение

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 34 Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // ИПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Пункт 33 Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 7.

должностных лиц к административной ответственности не исключает привлечения организаций к ответственности, установленной НК РФ. Данная ситуация имеет место при существующем НК РФ и действующем КоАП РФ, и как представляется не вызывает противоречий.

Однако, проблема видится в другом, применительно к ИП как субъектам налоговой и административной ответственности. В этом случае при изучении КоАП РФ отметим следующее. Действующая ст. 15.4 КоАП РФ предусматривает субъектов административной ответственности только должностных лиц, за исключением ИП. Различия в КоАП РФ и фактически действующем НК РФ, свидетельствуют о соблюдении принципа однократности наказания ИП. Анализ положений действующего административного и налогового законодательства показал отсутствие двойной ответственности. Такая ситуация как представляется не вызывает противоречий.

КС РФ указывал о недопустимости повторного привлечения к ответственности за совершение одного и того же правонарушения (принцип однократности, распространяется и на налоговые правоотношения).

Таким образом, как представляется, рассмотренные примеры свидетельствуют, что налоговое правонарушение является безусловным основанием для привлечения организации к налоговой ответственности, а ее должностных лиц к административной ответственности. Полагаю необоснованным включение правонарушений в налоговой сфере только в одном акте – в КоАП РФ. Вопросы правовой регламентации сводятся к выработке критериев, для определения отраслевой природы конструируемого состава правонарушения, соблюдения необходимого баланса прав должностных лиц, ИП как налогоплательщиков, баланс между видами юридической ответственности, мерами государственного принуждения.

*Васянина Елена Леонидовна,  
доктор юрид. наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса,  
Институт государства и права РАН  
г. Москва*

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются отдельные проблемы реализации регуляторной гильотины, а также анализируются законопроекты, подготовленные в рамках реформы. Автор акцентирует внимание на разграничении таких понятий, как «контроль», «надзор», «мониторинг», «аудит».

Кроме того, в статье рассматриваются вопросы корректировки и сокращения составов правонарушений, установленных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, аудит, мониторинг, административное правонарушение, ответственность, государственная функция.

Проблемы реализации реформы контрольно-надзорной деятельности в современных экономических условиях являются предметом острых политических дискуссий, а основные направления реформы и подготовленные в рамках них законопроекты не свободны от следующих критических замечаний.

*Во-первых,* проведение регуляторной гильотины, представляющей собой инструмент масштабной отмены нормативных правовых актов, оказывающих негативное влияние на хозяйственную деятельность участников гражданского оборота, представляет собой паллиативную помощь хозяйствующим субъектам, которая позволит лишь на некоторое время снять напряжение и восстановить регуляторную среду. Причиной изложенного является большое количество бланкетных норм, что на фоне смешения государственных функций между органами публичной власти вновь

приведет к разрастанию массива подзаконных нормативных правовых актов контрольно-надзорных органов с новыми требованиями.

*Во-вторых*, проводимая реформа контрольно-надзорной деятельности не нацелена на разграничение государственных функций между органами публичной власти в соответствии с концепцией трехуровневой системы государственного управления, в рамках которой в соответствии с Указом Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 государственные функции были четко распределены между федеральными министерствами, службами и агентствами.

В современных условиях произошло смешение государственных функций, в результате которого федеральные службы, помимо контрольно-надзорных, реализуют нормотворческие функции. Это привело к развитию правоприменительной практики, формируемой контрольно-надзорными органами в обход действующего законодательства<sup>1</sup>. Таким образом, стремительное развитие получил механизм неправового регулирования конфликтных ситуаций, основанный на неограниченном усмотрении со стороны органов публичной власти, который президент Российской Федерации обозначил таким емким термином, как «надправовая легитимность»<sup>2</sup>.

*В-третьих*, подготовленный в рамках реформы законопроект «Об обязательных требованиях» содержит положения об экспериментальных правовых режимах, представляющих собой полный или частичный отказ от применения определенной группой лиц обязательных требований, выраженных в форме условий, ограничений, запретов, для граждан и организаций в целях оценки их эффективности<sup>3</sup>. Однако поскольку границы применения данных экспериментальных правовых режимов не определены,

---

<sup>1</sup> См.: Селюков А.Д. Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля / А.Д. Селюков, Е.А. Бочкарева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 7. – С. 18–25.

<sup>2</sup> Стенограмма заседание международного дискуссионного клуба «Валдай» 24 октября 2014 г. – URL : narodnoe-opolchenie.blogspot.com (дата обращения 13 января 2019).

<sup>3</sup> В мировой практике применяются регуляторные песочницы, нацеленные на внедрение цифровых технологий, позволяющие субъектам предпринимательской деятельности осуществить их практическое применение и проверить их полезность в условиях отказа от ограничений, условий, иных обременений, установленных нормативными правовыми актами без риска их нарушения. См.: Проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (не внесен в ГД ФС РФ) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте URL : <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения 18 апреля 2019).

существует опасность их использования в качестве механизма уклонения от применения отдельных правовых норм.

*В-четвертых*, проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не нацелен на разграничение таких понятий как «контроль», «надзор», «аудит», «мониторинг», что имеет ключевое значение при определении объема полномочий контролирующих органов. «В нормативных актах, в законах, а уж тем более в доктрине, эти понятия зачастую смешиваются, иногда используются в качестве взаимозаменяемых, иногда определяются через друг друга, но разделение смысла этих понятий, их внутреннего содержания не определено»<sup>1</sup>. Терминологическая неточность в законодательстве приводит к путанице в правоприменительной практике, не позволяет должным образом определить объем полномочий органов финансового контроля, а также «...обедняет механизм правового регулирования финансовых отношений – в целом, и финансово-контрольных – в частности»<sup>2</sup>.

Существенное значение при определении природы контроля, а также объема полномочий контрольных органов имеют подходы к пониманию слова «контроль», закрепленные в толковых словарях. Следует отметить, что «...во французском и английском языках слово «контроль» имеет несколько другой смысл, чем в русском языке. Там слово «контроль» означает осуществление как бы командования, а в русском языке «контроль» означает всего лишь проверку»<sup>3</sup>. Учитывая разные подходы к пониманию контроля, можно отметить некоторые различия в объеме контрольных полномочий, которыми наделены органы публичной власти в разных государствах. Так, осуществление контроля Конгрессом США в

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. Современные формы и методы государственного финансового контроля // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности : материалы международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной (25 октября 2018 г.) / С.О. Шохин и др.; Отв. ред. А.М. Воронов, И.В. Глазунова. – М. : РУСАЙНС, 2019. – С. 65–67.

<sup>2</sup> Бочкарева Е.А. О доктринальных проблемах финансового контроля / Е.А. Бочкарева, Е.В. Вороненко // Право и практика. – 2018. – № 1. – С. 176.

<sup>3</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. – Т. 3: 1992 год. Книга третья (строительство новой Федерации) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 1029–1030.

финансово-бюджетной сфере может привести к введению процедуры «шатдаун», направленной на приостановление финансирования Правительства<sup>1</sup>. В Российской Федерации реализация парламентского контроля не может оказывать такого влияния на функционирование исполнительной ветви власти.

Контроль в рамках широкого подхода охватывает собой аудит, мониторинг и надзор. Однако в юридическом смысле обозначенные понятия обладают рядом специфических признаков, позволяющих их выстроить в определенную систему, подчиненную общим принципам организации. Например, контроль осуществляется в отношении лиц, зависимых от контролирующего субъекта. Иными словами, контроль осуществляется за субъектами, которые изначально создаются в условиях отраслевой или управленческой подчиненности. Например, финансовый контроль осуществляется в отношении финансовых обязательств, исполняемых государственными или муниципальными учреждениями, находящимися в ведении органов публичной власти. Далекое не случайно бюджетные учреждения являются удобной формой экономической деятельности государства. С одной стороны, в отличие от казенных учреждений, они наделены достаточной свободой в части распоряжения собственными доходами. С другой стороны, находятся в управлении органов публичной власти.

В отличие от государственных (муниципальных) учреждений, исполнение финансовых обязательств частными субъектами довольно сложно контролировать, поскольку они не находятся в прямой зависимости от органов публичной власти. В рассматриваемом случае проведения процедур финансового контроля в целях выявления нарушений в финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов недостаточно. Нужны дополнительные механизмы, направленные на создание условий взаимодействия между частными субъектами и государством. Одним из этих механизмов выступает надзор, реализации которого обеспечивается такими инструментами, как лицензирование или аккредитация.

В правовой доктрине исследуются критерии разграничения таких понятий, как «контроль» и «надзор», в частности,

---

<sup>1</sup> Васянина Е.Л. Финансово-правовые основы финансовой системы государства // Современное общество и право. – 2019 – № 1.

отмечается, что «...надзорные полномочия не связаны с вмешательством в производственную деятельность подконтрольных субъектов»<sup>1</sup>. Однако, полагаем, что обозначенный вывод уместен лишь в отношении органов административного надзора и прокуратуры.

Реализация надзорных полномочий в финансовой сфере имеет специфику, характеризующуюся глубоким вмешательством в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов через механизм лицензирования. Так, ЦБ РФ, осуществляет надзорные функции через Комитет банковского надзора, к компетенции которого относятся вопросы, связанные с выдачей лицензии на привлечение денежных средств, аннулированием и отзывом у кредитных организаций лицензии на осуществление банковских операций<sup>2</sup>. В соответствии с Федеральным законом «О страховой деятельности» орган страхового надзора выдает лицензии на осуществление страховой деятельности. Надзорные полномочия Банка России в отношении негосударственных пенсионных фондов также сопровождаются полномочиями по выдаче лицензий на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию.

Важная роль в механизме финансово-правового регулирования отводится финансовому мониторингу и аудиту. В отличие от контроля и надзора, в рамках мониторинга у подконтрольного субъекта отсутствует обязанность подчиняться. Под финансовым мониторингом понимается сбор, систематизация и анализ информации о деятельности наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения в целях применения мер, направленных на предотвращение правонарушений в финансовой сфере.

Ключевую роль в регулировании порядка проведения мониторинга играет Федеральный закон «О противодействии легализации

---

<sup>1</sup> Воронов А.М. Контроль и надзор в системе мер обеспечения законности государственного администрирования в сфере экономики / А.М. Воронов и др.; Отв. ред. А.М. Воронов, И.В. Глазунова. // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности : материалы международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной (25 октября 2018 г.). – М. : РУСАЙНС, 2019. – С. 9–17.

<sup>2</sup> Положение от 29 марта 2015 г. КБН-2018 «О комитете банковского надзора Банка России» // СПС «КонсультантПлюс».

доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», несовершенства которого проявляются в том, что применение мер принуждения, предусмотренных указанным законом, не обеспечивается проведением контрольных мероприятий. Например, такие меры принуждения, как ограничения в части проведения расходных операций по счету, блокировка банковской карты применяются банками на основании подозрения в совершении финансового правонарушения, минуя механизм финансового контроля.

Кроме того, отдельные финансовые операции не обеспечиваются закрепленными указанным законом процедурами финансового мониторинга в виду их существования вне правового поля Российской Федерации. В частности, не охватываются сферой действия закона операции с криптовалютой, что может привести к серьезным экономическим последствиям для государства.

Аудит проводится в целях оценки и подтверждения достоверности финансовой отчетности, составленной по результатам осуществления операций с бюджетными средствами. Финансовое законодательство закрепляет внутренний финансовый аудит, проводимый администраторами бюджетных средств и внешний финансовый аудит, реализуемый контрольно-счетными органами публично-правовых образований. Однако внутренний аудит дублирует полномочия органов финансового контроля в отношении подчиненных субъектов, а потому его выделение в качестве самостоятельной категории представляется нецелесообразным.

Не менее важное значение в механизме контрольно-надзорной деятельности имеет частный аудит, сферой действия которого охватывается проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, составленной по результатам их финансово-хозяйственной деятельности в целях устранения ошибок для целей надлежащего исполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой.

Учитывая изложенное, контроль, надзор, мониторинг и аудит представляют собой взаимодополняемые формы государственного управления, реализация которых зависит от особенностей правового статуса субъектов хозяйственной деятельности.

*В-пятых*, в свете разрабатываемого в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности проекта КоАП РФ проработки



заслуживает негативный «...феномен «штрафомании», выражающийся в расширении круга административно-наказуемых деяний, увеличения размера штрафов и т.д.»<sup>1</sup>. Кроме того, ключевое значение приобретает вопрос, касающийся корректировки и сокращения установленных Кодексом составов правонарушений в финансово-правовой сфере. Такой подход нацелен на «трансформацию института административной ответственности из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода»<sup>2</sup>.

Учитывая изложенное за отдельные правонарушения, не влекущие негативные финансовые последствия для бюджетной системы государства, целесообразно исключить применение штрафных санкций и ограничиться применением мер принуждения предупредительного характера.

Кроме того, полагаем, что составы административных правонарушений в финансовой сфере, не представляющих серьезной общественной опасности, ответственность за которые предусмотрена другими отраслевыми законами, целесообразно изъять из КоАП РФ. Иными словами, требуют исключения составы административных правонарушений, не имеющих негативных финансовых последствий для бюджетной системы государства, объективная сторона которых совпадает с объективной стороной правонарушений, закрепленных НК РФ. Например, такими правонарушениями являются: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП РФ); нарушение сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам) (ст. 15.5 КоАП РФ); непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6 КоАП РФ); грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.11 КоАП РФ) и др.

Изложенное нацелено на значительное сокращение числа штрафов, применение которых не стимулирует экономическое развитие участников гражданского оборота.

---

<sup>1</sup> Запольский С.В. Современные проблемы теории административного права // Проблемы науки административного права: Материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). – М. : КОНТРАКТ, 2015. – С. 7–14.

<sup>2</sup> Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что подход, направленный на упорядочение системы имущественной ответственности, а также на преодоление разрыва между процедурами привлечения к ответственности, предусмотренными частным и публичным правом, был реализован в советский период<sup>1</sup>. Так, в Постановлении Совмина СССР от 30 июля 1988 года № 929 в качестве основных направлений совершенствования системы мер ответственности обозначены следующие: сокращение числа санкций, введенных в условиях преимущественно административно-командных методов управления; применение таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки, возмещения убытков.

Учитывая положительный опыт реформы прошлого столетия, полагаем, что в отдельных случаях, когда речь идет о правонарушениях, причиняющих негативные финансовые последствия участникам гражданского оборота, вместо механизма взыскания штрафов следует использовать такие универсальные юридические конструкции, как взыскание неустойки и возмещения ущерба, причиненного в результате неправомерных действий (бездействий).

Стоит отметить, что эффективная модель реализации мер принуждения за нарушения финансового законодательства, основанная на применении конструкции возмещения ущерба, закреплена в ст. 2702 БК РФ. В соответствии с указанной статьей необоснованно использованные бюджетополучателем бюджетные средства взыскиваются контролирующим органом в судебном порядке путем предъявления требования о возмещении ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации.

Сложившаяся практика применения ст. 2702 БК РФ позволяет сделать вывод о том, что имеющая универсальный характер конструкция возмещения ущерба может конкурировать с предусмотренными КоАП РФ процедурами взыскания штрафных санкций за правонарушения, влекущие негативные финансовые последствия для бюджетной системы государства.

---

<sup>1</sup> Постановление Совмина СССР от 30.07.1988 № 929 «Об упорядочении системы экономических (имущественных) санкций, применяемых к предприятиям, объединениям и организациям» // Свод законов СССР. – Т. 5. – С. 6-66-1 (извлечение).

*Душакова Леся Анатольвна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и служебного права,  
ЮРИУ РАНХиГС  
г. Ростов-на-Дону*

## **ВОЗМОЖНОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются возможности реформирования системы и полномочий контрольно-надзорных органов в свете реформирования государственной контрольно-надзорной деятельности, включая использование ресурсов альтернативных негосударственных механизмов и институтов контроля.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, федеральная служба, контрольно-надзорные органы.

На текущий момент система контрольно-надзорных органов определяется, прежде всего, в рамках системы органов исполнительной власти. Трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>, которая может в целом рассматриваться как одно из достижений административной реформы 2004 года<sup>2</sup>, включает специализированную организационно-правовую форму федеральной службы как органа, осуществляющего функцию по контролю и надзору.

Анализ действующей правовой конструкции федеральной службы позволяет отметить следующее.

1. Будучи органом контроля и надзора, федеральные службы в значительной степени сосредоточены на предоставлении государственных услуг.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 12.04.2019) // Собрание законодательства РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

<sup>2</sup> Старостин С.А. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конференции, посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2013. – Ч. 1. – С. 20–29.

2. Федеральные службы ограничены в полномочиях регуляторного характера<sup>1</sup>. С одной стороны, такая позиция может рассматриваться как один из аспектов противодействия коррупции при условии концентрации регуляторных и контрольно-надзорных функций в компетенции одного органа исполнительной власти и порождать конфликт интересов<sup>2</sup>. С другой стороны, она позволяет ставить вопрос об усечении роли исполнительной власти в нормотворческом процессе, а соответственно, и в регулировании целого круга общественных отношений<sup>3</sup>. В то же время имеет место тенденция наделения федеральных служб регуляторными полномочиями<sup>4</sup>. В этой связи существенным является вопрос

---

<sup>1</sup> Федеральные службы наделяются регуляторными полномочиями только в случаях, прямо установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Кроме того, реализация этих полномочий должна осуществляться по согласованию с федеральным министерством, в ведении которого находится служба (Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 01.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; URL : <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2020). В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти правом вносить в Министерство юстиции РФ предложения о включении проектов федеральных законов в планы законопроектной деятельности Правительства наделены только федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативное регулирование в установленной сфере деятельности (Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 01.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 24.01.2005. № 4. Ст. 305; – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (04.02.2020 г.).

<sup>2</sup> Россинский Б.В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. – 2004. – № 1. – С. 21; Ткач А.Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // Право и экономика. – 2005. – № 4. – С. 3–17; Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие. – СПб. : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ. – СПб., 2011. – С. 78.

<sup>3</sup> Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–22; Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 67–71; Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы науч.-практ. конференции. – М., 2004.

<sup>4</sup> Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 246–248; Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. – 2014. – № 10. – С. 7–47. – № 11. – С. 7–36; Заверткина Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 17–22.

соотношения регуляторных и контрольно-надзорных полномочий в части решения задач публичного администрирования в целом и реформирования контрольно-надзорной деятельности, в частности. К этому следует добавить тот факт, что функция контроля и надзора рассредоточена по организационным формам исполнительной власти, что также существенно меняет соотношение регуляторики и контроля (надзора). Как следствие, можно констатировать отсутствие организационно-правовой модели контрольно-надзорных органов в целом.

Контрольно-надзорная деятельность федеральных служб позволяет оперативно отслеживать реальное состояние правового регулирования в сфере функционирования подконтрольного объекта, но их включенность в правотворчество ограничено, что вызывает необходимость использования дополнительных административных процедур и объективно снижает оперативность влияния на сферу публичного управления. Но в то же время наделение этого вида органа исполнительной власти всей полнотой регуляторных полномочий влечет риски трансформации регуляторных задач под задачи контрольно-надзорного характера. Вероятно, более целесообразно идти по пути четкой дифференциации регуляторики и контроля (надзора), что обеспечит независимость контрольно-надзорных органов от влияния органов, наделенных регуляторными полномочиями, повысит эффективность и качество контроля, а рано ответственность регуляторных органов за принимаемые нормотворческие решения.

Следовательно, архитектура исполнительной власти должна претерпеть изменения.

1. При сохранении действующей структуры федеральных органов исполнительной власти перенести основную нагрузку в решении задачи соотношения регуляторики и контроля (надзора) в сферу законотворчества. В этой связи следует исключить правовое регулирование контроля (надзора) из предметной области полномочий по ведомственному нормотворчеству; всю содержательную нагрузку в части правового регулирования контроля (надзора) перенести на федеральный закон<sup>1</sup>. Использовать ведомственную регламентацию

---

<sup>1</sup> Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Закрепляется ключевая роль в правовом регулировании порядка организации и осуществления видов государственного и муниципального контроля (надзора) положений об осуществлении конкретных видов государственного и муниципального контроля (надзора), которые утверждает Правительство РФ. — URL : <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/332053-7>

контрольно-надзорной деятельности только в части внутриорганизационных отношений. Соответственно, исключить издание административных регламентов, учитывая руководящую роль положений о видах контроля (надзора). Процедурные положения в максимально полном объеме сосредоточить в процессуальной части проекта закона о контроле (надзоре). Из всех положений о федеральных органах исполнительной власти исключить нормы, касающиеся нормотворчества в сфере контроля (надзора).

Формы правовых актов, сопровождающих контрольно-надзорную деятельность, утверждать в рамках положений об осуществлении конкретных видов государственного и муниципального контроля (надзора).

2. Усилить ответственность контрольно-надзорных органов путем расширения и четкого нормативного закрепления форм и методов «горизонтального» взаимодействия контрольно-надзорных органов исполнительной власти и органов законодательной власти<sup>1</sup>, а также внутрисистемного взаимодействия:

– обязательность привлечения контрольно-надзорных органов исполнительной власти к экспертизе всех законопроектов, которые затрагивают вопросы контрольно-надзорной деятельности, с обоснованием и расчетами по оценке регулирующего воздействия при рассмотрении законопроекта в первом чтении, а также персональной ответственностью должностных лиц за качество подготовки экспертизы;

– внутрисистемное взаимодействие должно быть обеспечено самостоятельной нормотворческой процедурой издания положений о видах контроля (надзора), конкретизирующей, в том числе, порядок взаимодействия между Правительством РФ и контрольно-надзорным органом и персональную ответственность должностных лиц; регламент соответствующей процедуры должен быть принят постановлением Правительством РФ;

– аналогичные нормативные решения должны быть приняты на уровне субъектов РФ в отношении регионального контроля (надзора) и муниципального контроля в пределах, установленных федеральным законом.

3. Последовательно реализуемой тенденцией развития законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности должно

---

<sup>1</sup> Суходольский Г.М. Конституционно-правовое регулирование «горизонтальных» взаимосвязей и взаимодействия в системе государственной власти в Российской Федерации (на примере взаимодействия законодательных и контрольно-надзорных органов) // Современное право. – 2018. – № 4. – С. 18–22.

стать правовое оформление возможности использования альтернативных регуляторных инструментов, что предполагает наличие негосударственных институтов и механизмов, способных полностью либо частично выполнять функции государственного контроля и нести ответственность за выполнение данной роли. При этом должно быть оправданно перераспределение издержек, связанных со снижением рисков, с налогоплательщиков в целом на потребителей конкретной продукции, а административные издержки бизнеса при внедрении негосударственных механизмов не должны существенно возрастать. В числе альтернативных негосударственных институтов контроля можно назвать, в первую очередь, торгово-промышленные палаты<sup>1</sup>, роль которых как субъектов, организующих взаимодействие между участниками предпринимательской деятельности, их взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с социальными партнерами безусловна. Среди альтернативных механизмов следует развивать регулирование, ориентированное на результат как приоритетное по отношению к prescriptive regulation, сорегулирование как механизм совместного решения задач государством и негосударственными субъектами социально-экономической деятельности, а равно механизм аутсорсинга государственных функций, страхование ответственности, саморегулирование, активизация информационных и образовательных кампаний, оценка соответствия

Правовое подтверждение использования такого рода инструментария позволит не только сбалансировать распределение функций и ответственности между государством, хозяйствующими субъектами, налогоплательщиками, потребителями, но и сбалансировать модель распределения финансового бремени и снижения издержек, включая организационные, в связи с реализацией контроля и надзора. Объективные тенденции развития общественных отношений, рост глобализации и развитие международной конкуренции – предпосылки поиска нового баланса интересов в регулировании, основанного на справедливом распределении рисков причинения вреда и затрат, связанных с минимизацией этих рисков.

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2015) // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. № 33. Ст. 1309.

*Евсикова Елена Витальевна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
начальник отдела по организации  
научной и редакционно-издательской деятельности,  
Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Симферополь*

## **ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Аннотация.** В статье анализируются и рассматриваются основные проблемы административно-делктного законодательства Республики Крым и города Севастополя, изучается правоприменительная практика, анализируются статистические данные. На основе проведенного анализа автор раскрывает основные перспективы развития административно-деликтного законодательства Республики Крым и города Севастополя.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, административная ответственность, административно-деликтное законодательство, Республика Крым, город Севастополь.

Научное осмысление проблем соблюдения и обеспечения прав и свобод граждан является актуальным и востребованным и привлекает к себе внимание все большего числа ученых-административистов<sup>1</sup>, а также представителей широкой общественности, юристов и правоприменителей.

Прежде всего, отметим, что Конституция РФ закрепила основные права граждан, что выступает одним из элементов национальной политики государства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Евсикова Е.В. Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: актуальные проблемы правоприменения / Правоприменительная деятельность: история и современность. Сборник научных статей Международной научно-практической конференции. – 2019. – С. 324–327.

<sup>2</sup> Казарян К.В. Конституция РФ как правовая и идейная основа правовой политики: Правоприменительная деятельность: история и современность Сборник научных статей Международной научно-практической конференции / К.В. Казарян, С.Г. Трифонов. – 2019. – С. 328–332.



Однако, вызовы современной действительности, кардинально изменившие курс государственно-правового и экономического развития Республики Крым и города федерального значения Севастополя, обусловившие необходимость коренной переработки всей нормативно-правовой базы Республики Крым и города федерального значения Севастополя в условиях переходного периода, поставили перед крымскими и севастопольскими законодателями достаточно сложные задачи, решение которых приходилось координировать с требованиями федерального законодательства РФ и его особенностями, связанными с федеральным устройством РФ и соответственного распределения в Конституции РФ вопросов федерального ведения, ведения субъектов РФ и совместного ведения<sup>1</sup>.

Напомним, что административно-деликтное законодательство новых субъектов РФ (Республики Крым и города федерального значения Севастополя) занимает важное место в системе административно-деликтного законодательства РФ и играет особую роль при урегулировании той сферы общественных отношений, которая не урегулирована на федеральном уровне и отнесена к ведению субъектов РФ<sup>2</sup>.

Так, 25.06.2015 г. был принят закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» № 117-ЗРК/2015 (далее – ЗРК №117-ЗРК/2015)<sup>3</sup>, который играет важную роль в предупреждении административных правонарушений и стабилизации административно-деликтной ситуации в Республике Крым.

Отметим, что при разработке и принятии ЗРК № 117-ЗРК/2015 представителями научного сообщества Республики Крым

---

<sup>1</sup> Руденко А.В. Проблемы создания нормативно-правовой базы Республики Крым в условиях переходного периода / А.В. Руденко; Под общ. ред. С.А. Буткевича // Проблемы переходного периода: адаптация нормативно-правовых актов крымского федерального округа к законодательству Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к годовщине вхождения Республики Крым и города федерального значения Севастополя в состав Российской Федерации, 13 марта 2015 г. Краснодарский ун-т МВД России, Крымский фил. – Симферополь : ДИАЙПИ, 2015. – С. 147–149.

<sup>2</sup> Евсикова Е.В. Закон «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: теоретические аспекты и проблемы правоприменения // Общество и право. – 2016. – № 4(58). – С. 153.

<sup>3</sup> Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» (с изменениями и дополнениями). – URL : <https://rk.gov.ru/ru/document/show/10913>

совместно с практиками была проведена огромная работа по изучению, обобщению, систематизации, исследованию административно-деликтного законодательства РФ и субъектов РФ с целью избежания допущения дублирования норм и положений федерального и регионального административно-деликтного законодательства, некорректной формулировки и неточности норм, наличия «мертвых» неработающих норм и т.д.

Однако, даже с учетом проведения такой кропотливой большой работы на сегодняшний день в ЗРК № 117-ЗРК/2015 были внесены порядка 28 изменений в течение 4-х лет с момента его принятия и вступления в силу.

Так, анализ статистической информации показывает, что за указанный период имеются определенные трудности с реализацией ст. 2.1 ЗРК № 117-ЗРК/2015, обеспечивающей право граждан на тишину и покой.

Согласно анализа статистической информации<sup>1</sup>, за период с 01 января 2017 по 25 мая 2018 г. было составлено протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 2.1 ЗРК № 117-ЗРК/2015: должностными лицами органов местного самоуправления – 160; а должностными лицами ОВД – 4.

По результатам рассмотрения поступивших в административные комиссии протоколов было вынесено 145 постановлений о назначении административного наказания, в том числе: в отношении граждан – 125 постановлений; в отношении должностных лиц – 19 постановлений; в отношении юридических лиц – 1 постановление. По 19 делам – производство было прекращено, как правило, это связано с возвращением некачественного административного материала на доработку и пропуском сроков привлечения лиц к административной ответственности.

Вместе с тем, проблема заключается в том, что протоколы по ст. 2.1 уполномочены по ЗРК № 117-ЗРК/2015 составлять должностные лица ОВД, однако, при наличии соответствующего соглашения между органом исполнительной власти Республики Крым и органом внутренних дел о передаче соответствующих

---

<sup>1</sup> Информация о результатах проведения мониторинга статей 2.1, 6.1, 6.1.1, 7.2 Закона Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым». – URL : <http://politika-crimea.ru/laws/postanovlenyepresidium/37363-postanovlenie-prezidiuma-gosud>

полномочий. На сегодняшний день, при отсутствии соответствующего соглашения, проблема о полномочиях по составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. 2.1 остается не решенной, а право граждан на тишину и покой не обеспечивается и не соблюдается, а виновные лица не несут ответственности за совершенные правонарушения, т.е. по факту не соблюдается принцип неотвратимости административной ответственности.

Существенной попыткой решить обозначенную проблему является передача соответствующих полномочий по составлению протоколов по ст. 2.1 ЗПК № 117-ЗПК/2015 должностным лицам Министерства чрезвычайных ситуаций, а затем Службы по мобилизационной подготовке и обороне, что также затрудняет процесс обеспечения права граждан на тишину и покой и привлечения виновных лиц к ответственности в силу того, что объективная сторона правонарушения имеет квалифицирующий признак – ночное время, которое по Закону Республики Крым от 27.03.2017 г. № 372-ЗПК/2017 «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Республики Крым и внесении изменений в отдельные законы Республики Крым»<sup>1</sup> имеет четкие временные рамки – с 23 часов вечера до 7 часов утра, а в выходные и нерабочие дни – еще и с 7 часов до 10 часов утра и с 19 часов до 23 часов вечера дополнительно. Как видим, в указанное время – не является рабочим временем для должностных лиц МЧС и Службы по мобилизационной подготовке и обороне, что, опять же затрудняет привлечение к ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в Республике Крым.

В связи с тем, что вопросы обеспечения тишины и покоя граждан на территории Республики Крым не свойственны функциям и задачам Министерства чрезвычайных ситуаций Республики Крым, Службы по мобилизационной работе и территориальной обороне Республики Крым, а также в связи с отсутствием реальной возможности реализовывать полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 2.1 ЗПК № 117-ЗПК/2015, составленные должностными

---

<sup>1</sup> Закон Республики Крым от 27.03.2017 г. № 372-ЗПК/2017 «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Республики Крым и внесении изменений в отдельные законы Республики Крым». – URL : [https://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_333576.pdf](https://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_333576.pdf)

лицами данных органов власти, на рассмотрение в административные комиссии не поступали.

Интересно, что Закон города Севастополя «Об административных правонарушениях» был принят на год раньше, чем в Республике Крым, а именно 18 июня 2014 года<sup>1</sup>, однако, просуществовал около месяца и был отменен, в силу того, что содержал много ошибок, противоречил федеральному законодательству и подвергся резкой критике со стороны всего юридического сообщества<sup>2</sup>.

Однако, 17.04.2015 г. был принят новый Закон города Севастополя «Об административных правонарушениях»<sup>3</sup> (далее – Закон города Севастополя), который представляет собой проработанный и достаточно качественный законодательный акт регионального уровня, направленный на урегулирование вопросов привлечения к административной ответственности за нарушение законов города Севастополя и иных нормативных правовых актов органов государственной власти города Севастополя и органов местного самоуправления в городе Севастополе, в который были внесены изменения и дополнения порядка 9 раз.

Интересно, что Закон города Севастополя также предусматривает меры ответственности за нарушение тишины и покоя граждан. Так, за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в установленных законодательством города Севастополя защищаемых объектах и на защищаемых территориях, предусмотрено наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. А в случае повторного совершения правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 4 предусмотрено наложение

---

<sup>1</sup> Закон города Севастополя №31-ЗС от 18.06.2014 г. «Об административных правонарушениях». – URL : <https://sev.gov.ru/docs/214/512/>

<sup>2</sup> Макаренко Г.Б. Развитие законодательства об административных правонарушениях в новых субъектах Российской Федерации // Eurasiascience : Сборник статей международной научно-практической конференции Москва, 19 июня 2015 г. / Под. ред. В.Б. Соловьева – М., Пенза : «Научно-издательский центр «Актуальность. РФ», 2015. – С. 214–215.

<sup>3</sup> Закон города Севастополя от 17.04.2015 № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (с изменениями и дополнениями). – URL : <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2646911>

административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, что значительно больше, чем по ЗРК № 117-ЗРК/2015.

Помимо всего прочего, перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы за нарушение тишины и покоя граждан, утверждается губернатором города Севастополя. Так, к ним относятся должностные лица Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя, а именно:

1. Начальник, заместитель начальника отдела обеспечения исполнения государственных полномочий Управления правовой работы и обеспечения деятельности Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя.

2. Главные специалисты-эксперты, главные специалисты, ведущий специалист отдела обеспечения исполнения государственных полномочий Управления правовой работы и обеспечения деятельности Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя<sup>1</sup>, что, опять же, вызывает вопрос: как указанные должностные лица будут составлять протоколы за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время?! По нашему мнению, более правильным является наделение соответствующими полномочиями органы внутренних дел и заключение соответствующих соглашений о передаче полномочий.

Таким образом, необходимо возобновить работу по заключению соглашения между Министерством внутренних дел и Советом министров Республики Крым в части населения должностных лиц ОВД (полиции) полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 2.1 ЗРК № 117-ЗРК/2015, что позволит более эффективно и качественно осуществлять предупреждение правонарушений в данной

---

<sup>1</sup> Указ Губернатора города Севастополя от 07.12.2018 № 86-УГ «Об утверждении перечня должностных лиц Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях». – URL : <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW509;n=42746#03092769278>

сфере, а значит, обеспечить и защитить право граждан на тишину и покой, что особенно важно для Крыма в целом и города Севастополя, и в частности – в курортный период.

Кроме того, необходимо уделить внимание соблюдению принципов неотвратимости, справедливости и соразмерности наказания в ЗРК № 117-ЗРК/2015 и Законе города Севастополя, поскольку, особенно в части утяжеления штрафных санкций по отдельным статьям в случае повторности совершения правонарушения.

Как видим, квалифицирующий признак по ч. 2 ст. 2.1 ЗРК № 117-ЗРК/2015, это умышленное совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, в выходные и праздничные дни с 7 часов до 10 часов утра и с 19 часов до 23 часов вечера не влечет за собой более суровое административное наказание в виде более высокого размера штрафа, как для граждан, так и для должностных и юридических лиц, что, по нашему мнению, является не совсем логичным и правильным, и требует пересмотра административных санкций в сторону их «утяжеления» с целью установления административного наказания, соответствующего характеру и степени тяжести административного проступка, а также наделенного разумным сдерживающим эффектом<sup>1</sup>, что позволит более эффективно достичь целей административного наказания.

*Запольский Сергей Васильевич,  
доктор юрид. наук, профессор,  
главный научный сотрудник ИГП РАН,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
г. Москва*

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ**

**Аннотация.** Статья посвящена правовому анализу отношений, складывающихся в ходе осуществления финансового контроля и направлена на упрочение понимания этой деятельности

---

<sup>1</sup> Руденко А.В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. – 2016. – № 4(25). – С. 77–81.

информационных процессов, складывающихся между предприятиями и организациями, с одной стороны, и органами государственного управления, специально уполномоченными на получение, обработку и юридическую реализацию релевантной информации, с другой. Предпринимается попытка провести классификацию видов (отраслей) финансового контроля в зависимости от юридического своеобразия тех сфер подконтрольных отношений, которые сложились и традиционно автономны и протекают в национальной экономике. На этой методологической платформе сформулировано предложение понимать контроль в широком смысле и как группу самостоятельных видов контрольной деятельности, включающей контроль в узком смысле, надзор, аудит, бухгалтерский учет, финансовый мониторинг, что можно положить в основу будущего законодательства о контроле.

**Ключевые слова:** правовая информатика, финансовый контроль, надзор, бухгалтерский учет, аудит, финансовый мониторинг, государственное управление, финансы, кредит, финансовые правоотношения.

Наблюдающееся обострение противоречий в сфере контроля, а именно – повышение роли и значимости контрольной деятельности для интенсификации экономического развития с одной стороны, и необходимость выработки мер защиты от злоупотреблений своими правами со стороны контрольных органов, с другой, превращает проблему правового регулирования контроля в позицию наиболее актуальных среди направлений современной юридической науки.

Проблемы контроля – это вопросы получения обработки и юридической реализации соответствующей информации, которые наиболее близки именно финансовому праву – сфере, где сочетаются частные интересы налогоплательщиков, получателей бюджетного финансирования, таможенных декларантов и других хозяйствующих субъектов с публичными интересами, направленными на обеспечение законности и финансовой дисциплины в экономике в целом.

Финансовое право, охватывая своим регулированием широкую сферу имущественных отношений, складывающихся между государственными органами и иными специально уполномоченными

субъектами права, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, формирует эти отношения в систему финансовых обязательств, строящихся либо по принципу «сверху-вниз» (финансирование), либо «снизу-вверх» (налогообложение).

Хотя и в том, и в другом случае речь идет о движении денежных или иных платежных средств, эти процессы сопровождаются финансовым контролем как юридической и организационной гарантией удовлетворения публичного интереса в ходе функционирования финансово-кредитного механизма. При этом складывается два основных вида правоотношений. Один из них опосредствует собственно имущественные, финансовые отношения и служит их юридической стороной, т.е. финансовыми правоотношениями. Другой возникает в силу потребности государства обладать информацией о финансово-кредитном механизме с тем, чтобы своевременно предпринять меры по защите публичного интереса. Во втором случае возникающие отношения, не являясь имущественными, казалось бы, не могут рассматриваться как финансовые правоотношения. В результате подобных умозаключений нетрудно убедить себя в том, что финансовое право есть внутренне противоречивая, не монолитная даже по предмету, отрасль права...

В науке гражданского права, когда подобное дихотомическое противостояние было выявлено, последовало простое его разрешение, а именно разделение всех правоотношений *на имущественные и организационные*, получившее впоследствии даже законодательное закрепление. С полным на то основанием подобное объяснение должно получить и различие имущественных и организационных отношений в финансовом праве. В последние, помимо финансового контроля, входят процессуальные бюджетные отношения, налоговое администрирование, отношения по банковскому, валютному регулированию, по организации денежного обращения, сберегательного дела, страхования. Можно заключить, что организационно-процедурная составляющая в финансовом праве значительно объемнее, нежели в других отраслях права и имеет тенденцию к дальнейшему абсолютному и относительному увеличению.

В отличие от других процедурно-организационных элементов финансового права финансовый контроль, обладая автономным



предметом регулирования, выступает не только сопроводительным, но и сущностно-структурным элементом системы финансового права, образуя крупный правовой комплекс или, по принятой ранее терминологии, подотрасль финансового права.

Как объект научных исследований, финансовый контроль привлекает традиционно внимание со своей публично-правовой стороны и организационных основ, тогда как правовой механизм осуществления контроля остается малоизученным. В первую очередь, это касается существа контрольных правоотношений, которому в нечастых публикациях удаются иногда несвойственные характеристики. Так, В.В. Котов считает, что содержание контрольного финансового правоотношения «составляют взаимообусловленные, фактические действия контролирующих и контролируемых лиц, направленные на реализацию контрольной функции управления и урегулированные нормами права»<sup>1</sup>. Оставляя в стороне научные ошибки этой дефиниции, все же трудно представить себе те правовые ценности, руководствуясь которыми контролируемый реализует функции управления, вступая в отношения со своим контролером. Если говорить о правовом интересе контролируемого, то в конечном счете им движет (или должна двигать) потребность в легализации той или иной финансовой сделки или ряда сделок уполномоченным органом государства под условие обладания путем передачи контролируемым или третьим лицом соответствующего объема репрезентативной информации о сделке (сделках). Отсюда, как минимум, происходят несколько условий при наличии которых контрольное правоотношение приобретает свое содержание:

а) субъект финансового контроля должен иметь общую контрольно-финансовую правосубъектность, т.е. относиться к сообществу контрольных органов и быть наделенным полномочиями осуществления финансового контроля соответствующего вида;

б) субъект контроля должен обладать специальной легитимационной компетенцией, т.е. иметь право квалификации действий, сделок, решений подконтрольного как правомерных или же противоправных и требующих юридического реагирования;

---

<sup>1</sup> Котов В.В. Теоретические проблемы негосударственных контрольных правоотношений. – М., 2008. – С. 168–169.

в) подконтрольному должна быть придана специальная или общая подотчетность перед соответствующим контрольным органом по предметам его ведения (территориальная, отраслевая или технологическая);

г) контрольно-финансовое правоотношение возникает и существует в рамках конкретной процедуры регулирования порядка запроса, сбора, передачи, обработки и реализации информации, истребуемой контролирующим у контролируемого.

Как известно, Лимская декларация 1977 г. стала своеобразным катехизисом для системы органов финансового контроля стран-участников этой организации<sup>1</sup>, равно как и своеобразным процессуальным кодексом.

По прошествии времен становится ясным, что воплощение Лимской декларации сопряжено со многими потерями и проблемами. В частности, Модельный закон о государственном финансовом контроле, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 4 декабря 2004 года, ориентирует государства на разделение финансового контроля на государственный и иной (очевидно признаваемый негосударственным). При этом под государственным финансовым контролем понимается президентский контроль, парламентский контроль, административный контроль, независимый государственный финансовый контроль. В этом прочтении не только растворяется специфика контроля как правоохранительной деятельности и особый статус контрольного органа, но и допускается смешение контроля с законодательной и распорядительной деятельностью всей системы органов государства. В то же время контроль, осуществляемый специализированными субъектами применительно к иным объектам, нежели централизованные финансовые фонды, вообще не охватывается понятием государственного финансового контроля. Следуя этой логике, мы должны, в лучшем случае, отнести банковский надзор, таможенный контроль, финансовый мониторинг, валютный контроль, антикоррупционный контроль к административному контролю, чему, кстати, препятствует понятие государственного финансового контроля, даваемое в статье первой упомянутого Модельного закона. Как Лимская декларация, так и Модельный закон

---

<sup>1</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля. Контролинг. – 1991. – № 1. – С. 56–65.

2004 года ориентированы целиком на осуществление бюджетного контроля, т.е. мониторинг исполнения бюджета и внебюджетных фондов организацией денежного обращения, состоянием государственного долга, налогообложения, эффективным использованием государственной собственности (см. ст. 1.2 Модельного закона). И именно здесь проявляются недостатки т.н. фондовой теории финансов, ограничивающей предмет финансового права механизмом формирования и использования централизованных финансовых фондов. Теоретически устаревшая концепция существенно ограничивает наши возможности в построении современной теории финансового контроля.

Представляется, что объективную сторону финансового контроля как государственной управленческой деятельности должны составлять все экономические процессы, складывающиеся и протекающие с участием государства и затрагивающие его непосредственные имущественные интересы. Так, осуществляя контроль за качеством лекарств, пищи, других потребительских товаров, обеспечивая надзор в области пожарной безопасности, охраны труда, ведения горных и других опасных работ, государство выступает как публичный субъект-носитель ответственности за соблюдение публичных интересов, их защиту и удовлетворение<sup>1</sup>. В области финансов государством, всей системой его органов руководит не только забота об общественном благе, но и непосредственный имущественный интерес с оговоркой, что оба названных ориентира не могут противоречить друг другу, поскольку имущественные интересы государства и есть концентрация публичных интересов. В этом случае финансовый контроль воплощает собой имущественные интересы всего общества, независимо от того, связана ли реализация этого интереса с формированием и использованием того или иного финансового централизованного фонда или этой зависимости не наблюдается.

В исследованиях механизма финансового контроля, на мой взгляд, большинство авторов оставляют без внимания вопрос о побудительных мотивах осуществления этой деятельности, чем презюмируется, что таковыми служит забота об общем благе, защита правопорядка и другие общие цели. Именно на этой

---

<sup>1</sup> См.: Публичная власть. Проблемы реализации и ответственности. – Саратов, 2011. – С. 64.

идеологической базе строится правовое регулирование контрольных отношений в области финансов, а именно формулирование полномочий органа финансового контроля как дискреционных, свобода в выборе конкретных объектов контроля, контролируемых организаций, методов контроля, избирательность в квалификации того или иного деяния как правонарушения и пр. То, что для подконтрольного субъекта выглядит и является обязанностью, для контрольного органа является субъективным правом, пользоваться которым следует принимая во внимание свои трудозатраты, тактические и политические соображения.

А теперь зададимся вопросом – известны ли случаи привлечения к ответственности должностных контрольных органов за некомпетентность, проявленную халатность и другие упущения, приведшие к уклонению от налогов, нецелевому использованию средств, хищениям, совершенным подконтрольными субъектами? По логике господствующей концепции финансового контроля таких случаев вообще не должно быть, если только контролер не выступал соучастником злоупотребления...

Дефект концепции усматривается именно в неверном определении содержания интереса государства в осуществлении финансового контроля. Исходя из того, что органы государства наделены полномочиями вступать в разнообразные имущественные отношения как между собой, так и с юридическими и физическими лицами по поводу распоряжения государственными денежными средствами и, принимая во внимание, что в отличие от сделок гражданско-правового характера финансовые отношения не предполагают встречного удовлетворения, контроль за финансовыми сделками, выполняет некую компенсационную (правовосполнительную) роль.

Посредством контроля финансовые операции, являющиеся по своей природе особым родом сделками, подвергаются верификации, приобретая тем самым завершённую легитимность. Таким образом, необходимость финансового контроля при осуществлении операций с государственными денежными средствами лишь во вторую очередь объясняется заботой о публичном интересе и общем благе, в первую же очередь – вытекает из юридических особенностей, а точнее несовершенства самих сделок по распоряжению средствами государства, генетически не обладающих элементом встречного удовлетворения.

Отсюда вытекает необходимость приведения некоторых частных, но весьма важных соображений.

*Первое.* Осложнение целей и задач финансового контроля экономическими задачами, в частности, упоминание анализа «рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов» больших перспектив не имеет; финансовый контроль – есть деятельность информационно-правоохранительная и аналитические результаты способна давать лишь в виде побочного эффекта.

*Второе.* Поскольку орган финансового контроля присутствует в системе отношений по совершенным той или иной финансовой операции в качестве третьего лица, это предполагает максимальную «изоляцию» от иных субъектов, представляющих государство. Исторический опыт свидетельствует о безуспешности попыток возложения контроля на государственный орган, одновременно управомоченный или обязанный распоряжаться государственными средствами.

*И третье.* Говоря о правосполнительной функции контроля, мы имеем в виду юридическую ответственность за финансовое правонарушение, неотвратимо следующую за самим правонарушением. Ответственность создает своего рода отрицательное встречное удовлетворение исполнителей финансовой операции – тем, что соблюдение законодательства и, в целом правомерные действия исключают возможность применения к ним мер государственного принуждения. Чем больше «люфт» между контролем и ответственностью за правонарушение, тем менее действенным становится и то и другое.

Вышеизложенное позволяет подойти к существу финансового контроля, к тому, чем эта управленческая деятельность принципиально отличается от контроля за социальными или технологическими процессами. Финансовый контроль по своей природе не может ограничиваться наблюдением, поддержанием наперед заданных параметров и предполагает непосредственное участие в совершении подконтрольной финансовой операции. И если подконтрольная финансовая операция (процесс, программа) может быть структурирована как устойчивая правовая связь квази-кредитора и квази-должника, складывающаяся по поводу распоряжения финансовыми ресурсами государства (уплата налога, кредитование,

финансирование из бюджета и др.), то контрольный орган участвует в этих отношениях в роли публичного легитиматора, осуществляемой или осуществленной сделки; прохождение контроля служит юридическим фактом и доказательством ее правомерности.

В общеизвестной дефиниции о делении финансового контроля на предшествующий, текущий и последующий, в свете вышесказанного, обнаруживается весьма важный подтекст – безотносительно к моменту осуществления контроля по отношению к совершению финансовой операции, *сам по себе этот контроль (т.е. публичное одобрение) обязателен и неотвратим*. После этой констатации напрашивается еще один вывод – *о презумпции осуществления контроля*. Этот вывод, на мой взгляд, делает бессмысленным даже постановку вопроса об интенсификации финансового контроля либо его снижении, т.к. не допускает количественного подхода к его осуществлению. *Если имущественная операция носит финансовый характер, контроль презюмируется в силу его юридической обязательности, а выявленная в любой форме противоправность операции предполагает ответственность органа контроля и/или соответствующего должностного лица*. Заметим, что в смежной области, в сфере технологического контроля данная концепция уже нашла свое признание – должностные лица соответствующих надзоров нередко привлечены к ответственности за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

Принципиально важен вывод о том, что финансовый контроль «следует» за финансовыми операциями или опережая их входит в ткань правового регулирования конкретных видов экономических отношений. В свою очередь, финансовый характер – не единственный классифицированный признак для подконтрольных сделок и операций. Эти сделки и операции, в своем юридическом бытии, относятся к бюджетному, налоговому, эмиссионному, кредитно-расчетному, таможенному, валютному, страховому и другим самостоятельным институтам правового регулирования; именно там, в недрах соответствующего института финансового права формируется их инструментарий, предопределяющий формы контроля за ними. Поэтому, вызывает большие сомнения сама возможность объединения однородных, но малоприспособленных для сквозной систематизации видов финансового контроля путем принятия единого закона о финансовом контроле, предложения о

разработке которого периодически появляются в юридической прессе. Заметим, при этом, что сторонники принятия универсального закона, незаметно для себя и своих читателей впадают в ошибочную иллюзию признания таковым гипотетического закона о бюджетном контроле.

Еще менее приемлема идея урегулировать все вопросы правового регулирования контроля (включая технический, экономический, энергетический и т.д.) единым Федеральным законом. Как выход из сложившегося положения можно предложить издание основ законодательства о контроле, имея в виду, что каждый вид контроля рано или поздно получит собственное законодательное воплощение.

*Капитонова Елена Анатольевна,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры уголовного права,  
ФГБОУВО*

*«Пензенский государственный университет»  
г. Пенза*

## **УСИЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ: ДУАЛИЗМ ПОДХОДА К НОРМАТИВНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ**

*Аннотация.* В статье приводится авторская концепция пакета изменений в КоАП РФ, призванных повысить эффективность предупреждения совершения правонарушений несовершеннолетними (в т.ч. снижение возраста наступления ответственности, наказание для родителей в случае совершения преступления их несовершеннолетним ребенком и др.). Также рассматривается проект нового КоАП РФ, который в настоящее время вынесен на общественное обсуждение.

*Ключевые слова:* ответственность несовершеннолетних, ответственность родителей за детей, административная ответственность, возраст наступления ответственности.

В конце февраля 2020 года Федеральная служба безопасности России сообщила о задержании в Саратове двух подростков 2005 года рождения, которые готовили вооруженное нападение на одну из городских школ<sup>1</sup>. Известно, что в этих целях подозреваемые обзавелись обрезом охотничьего ружья и собирались использовать самодельные зажигательные смеси (инструкцию по их изготовлению они нашли в Интернете). Их мотивом была месть, в ходе реализации которой школьники планировали устроить атаку на собственное учебное заведение и лишить жизни примерно четыре десятка человек. Не исключается, что на них повлияла идеология массовых убийств: оба подозреваемых состояли в интернет-сообществах соответствующей тематики.

Подобные новости в последние годы появляются в российском информационном пространстве с неприятной регулярностью. Подростки все чаще перенимают характерную для США идеологию массовых убийств в школах и нередко успевают довести дело до реального нападения до того, как их задержат правоохранительные органы. С начала 2017 по осень 2019 года журналисты насчитали в России не менее 25 резонансных инцидентов с использованием огнестрельного и холодного оружия, которые закончились причинением смерти и тяжкого вреда здоровью<sup>2</sup>. Уже после оглашения данной статистики произошла стрельба в Амурском колледже строительства и жилищно-коммунального хозяйства в Благовещенске, где от рук 19-летнего студента также пострадало несколько человек.

Причины подобного поведения подростков стали предметом не одного психологического и социологического исследования. Большинство их авторов сходятся в том, что на подобные поступки решаются либо лица, имеющие ярко выраженные проблемы с психикой (вплоть до признания впоследствии невменяемыми), либо те, кто подвергался физическому и психологическому насилию со стороны других учеников и по этим причинам начал испытывать нездоровое желание отомстить в более ярко выраженной форме. Проблема буллинга в школьном сообществе

---

<sup>1</sup> РИА Новости. – URL : <https://ria.ru/20200226/1565209798.html> (дата обращения 02.03.2020).

<sup>2</sup> ТАСС. – URL: <https://tass.ru/info/4885783> (дата обращения 02.03.2020). Интерфакс. – URL : <https://www.interfax.ru/russia/651125> (дата обращения 02.03.2020).



действительно стоит довольно остро, причем, не только в России, но и во многих западных странах. По данным опроса, проведенного в сентябре 2019 года с участием более 1000 респондентов в возрасте от 10 до 18 лет из 52 регионов страны, каждый второй российский школьник сталкивался с тем или иным проявлением агрессии в своем окружении<sup>1</sup>. Побои, толчки и прочие элементы физического насилия довелось испытать на себе примерно 26 % опрошенных. Еще 32 % отметили, что им пришлось терпеть словесные издевательства, оскорбления и прочие проявления психологического насилия. При этом почти пятая часть опрошенных (более 15 %) призналась, что не готова сообщать кому-либо о произошедшем и привыкла переживать любые подобные унижения самостоятельно, без привлечения внимания взрослых к сложившейся ситуации.

Своеобразную эпидемию опасного школьного насилия необходимо как-то останавливать. Немалую роль в решении данной задачи, по нашему мнению, способно сыграть внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях РФ<sup>2</sup>, которые будут направлены на предупреждение совершения подростками противоправных деяний за счет формирования у них страха наказания (понимания возможности негативных последствий в случае, если их поведение будет нарушать установленные в государстве запреты). Кроме того, устрашение предлагается использовать в отношении не только самих потенциальных нарушителей, но и их родителей (законных представителей), которые должны нести ответственности за их поступки. Подобный дуализм подхода призван обеспечить повышение эффективности соответствующих норм закона. Конкретную реализацию этого предложения предлагается осуществить одновременно на нескольких направлениях.

#### 1. Снижение возраста административной ответственности

С учетом раннего развития подростков в современном мире и в связи с необходимостью воспитания в них уважения к требованиям закона, а также во избежание формирования у несовершеннолетних ощущения безнаказанности, полагаем возможным установить иной общий возраст привлечения к ответственности за

---

<sup>1</sup> РБК. – URL : <https://www.rbc.ru/politics/30/10/2019/5db06c549a794759933165b2> (дата обращения 02.03.2020).

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 1.

совершение административного правонарушения – 15 лет. Для этого необходимо внести изменения в статью 2.3 КоАП РФ: в части первой слово «шестнадцати» заменить словом «пятнадцати».

2. Внесение в закон перечня правонарушений, предусматривающего сниженный возраст привлечения к ответственности

Родители, как близкие люди, не всегда замечают либо оказываются не готовы признать, что их ребенок двинулся по пути формирования мировоззрения асоциальной личности, исповедующей установки правового нигилизма. Школам, деятельность которых в последние годы оценивается с учетом числа выявленных среди учеников правонарушителей, также невыгодно фиксировать даже серьезные случаи нарушения дисциплины и внутренних правил, потому что любая подобная информация сразу отразится на их рейтинге. В условиях, когда первичное, самое главное звено воспитания подростка, не готово взять на себя ответственность за пресечение аморального и малозначительно противоправного поведения несовершеннолетних, эту задачу необходимо взять на себя государству в лице правоохранительных органов.

Большие проблемы начинаются с малых, почти незаметных подвижек. Объяснять подростку необходимость следовать установленным в обществе правилам поведения следует с самого раннего возраста – с момента, когда он, выражаясь словами классика детской литературы, уже способен понять, что такое «хорошо» и что такое «плохо». Всеобщее стремление взрослых «пожалеть» и «простить на первый раз» не приносит ничего, кроме вреда, поскольку возвращает в сознании несовершеннолетнего чрезвычайно опасное понимание вседозволенности, непогрешимости собственного поведения, которое при определенных условиях может перерасти в зачатки мировоззрения преступника. Кто вырастет из 13-летней девочки, умело воспользовавшейся ситуацией, проникшей через незапертую дверь в квартиру пенсионерки, прихватившей из прихожей кошелек с денежной суммой в размере 4500 рублей и не понесшей за этого никакого наказания<sup>1</sup>? Неужели она в таком возрасте не осознавала, что делает? Кто ответит за гибель 87-летнего ветерана Великой Отечественной войны, которого

---

<sup>1</sup> ИА «ПензаИнформ» – URL : [https://www.penzainform.ru/news/crime/2019/07/09/v\\_penze\\_pensionerka\\_stala\\_zhertvoj\\_13-letnej\\_zloumishlennitci.html](https://www.penzainform.ru/news/crime/2019/07/09/v_penze_pensionerka_stala_zhertvoj_13-letnej_zloumishlennitci.html) (дата обращения 02.03.2020).

подожгли подростки, не достигшие возраста уголовной ответственности, и который спустя несколько дней скончался в больнице, в то время как малолетние подозреваемые избежали наказания<sup>1</sup>? Они тоже не были способны осознавать, что поджигать живых людей плохо, запрещено законом и может привести к гибели потерпевшего?

До тех пор, пока общество будет готово прощать подросткам мелкие проступки, ничего не изменится. Ребенок должен ощущать ответственность за свои действия и в более раннем возрасте, и если он этого не понимает, то это ему должны объяснить родители, школа либо правоохранительные органы.

В этой связи предлагаем дополнить статью 2.3 КоАП РФ частью 1.1, предусматривающей ответственность лица, достигшего ко времени совершения административного правонарушения 12 лет, за следующие действия, которые, как представляется, вполне могут быть им осознаны в таком возрасте:

– действия, затрагивающие честь и достоинство другого человека – оскорбление (ст. 5.61); возбуждение ненависти либо вражды, унижение человеческого достоинства (ст. 20.3.1);

– действия, связанные с оборотом и потреблением запрещенных и вредных для здоровья веществ – пропаганда наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.13), а также их незаконные приобретение, хранение, перевозка и т.д. (ст. 6.16.1); нарушение установленного запрета табакокурения (ст. 6.24); распитие алкоголя, потребление запрещенных веществ (ст. 20.20); нахождение в состоянии опьянения в общественном месте (ст. 20.21);

– действия, отражающие формирование неуважительного отношения к чужой собственности – повреждение или уничтожение имущества (ст. 7.17); мелкое хищение (ст. 7.27); повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования и т.п. (ст. 11.15); повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24);

– действия, нарушающие базовые правила общественного порядка и общественной безопасности – нарушение правил пожарной безопасности (ст. 20.4), в т.ч. в лесах (ст. 8.32); угроза безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене

---

<sup>1</sup> ИА «ПензаИнформ». – URL : [https://www.penzainform.ru/news/crime/2015/01/21/v\\_zarechnom\\_prekrasheno\\_delo\\_po\\_faktu\\_smerti\\_podozhzhennogo\\_pensionera.html](https://www.penzainform.ru/news/crime/2015/01/21/v_zarechnom_prekrasheno_delo_po_faktu_smerti_podozhzhennogo_pensionera.html) (дата обращения 02.03.2020).

(ст. 11.1); заведомо ложный вызов специализированных служб (ст. 19.13); мелкое хулиганство (ст. 20.1);

– действия, свидетельствующие о начале формирования пренебрежительного отношения к закону и его требованиям – уклонение от исполнения административного наказания (ст. 20.25).

3. Воспитательное воздействие на подростка посредством общественно полезного труда

Основным видом наказания для несовершеннолетнего в возрасте от 12 до 16 лет должны стать обязательные работы. У подростка очень редко имеется собственный источник дохода, чтобы уплатить штраф с учетом полученных им лично денежных средств. Оплата же штрафа родителями (законными представителями) не оказывает должного воздействия на нарушителя, поскольку очень многим детям практически безразлично то, что не затрагивает их лично. Предупреждение как альтернатива штрафу возможно лишь в случаях совершения правонарушения впервые, при условии соблюдения требования об отсутствии ущерба (ст. 3.3 КоАП РФ).

Общественно полезный труд, которым придется заниматься вне зависимости от желания, в установленном судом объеме, имеет гораздо больший потенциал влияния на понимание негативных последствий проступка и неотвратимости наказания за него. Особенности применения данного вида административного наказания в отношении несовершеннолетних необходимо детально прописать в КоАП РФ по аналогии со статьей 88 УК РФ, имеющей схожее содержание.

4. Возложение ответственности на законных представителей за действия подростка, за которого они отвечают

Реализация задачи снижения подростковой преступности и объема, совершаемых несовершеннолетними правонарушений, как уже было сказано выше, требует дуалистического подхода, основанного на привлечении к ответственности не только самих детей, но и их родителей. Сделать это необходимо в целях того, чтобы взрослые, наделенные полной дееспособностью люди, на попечении которых находится ребенок, серьезнее относились к возложенным на них законом обязанностям по воспитанию и развитию (в т.ч. нравственному) своих детей (п. 1 ст. 63 Семейного кодекса РФ<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

В этих целях предлагаем дополнить статью 5.35 КоАП РФ частями 4 и 5 следующего содержания:

4. Неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по воспитанию и развитию детей, если их несовершеннолетний ребенок совершил преступление небольшой или средней тяжести, – наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста тысяч рублей.

5. Неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по воспитанию и развитию детей, если их несовершеннолетний ребенок совершил тяжкое либо особо тяжкое преступление, – наказывается штрафом в размере от ста до двухсот тысяч рублей.

Значительный размер штрафов призван показать серьезность намерений государства в борьбе с проявлениями противоправного поведения несовершеннолетних и неприятие самоустранения родителей в этом вопросе.

Все описанные выше предложения касаются изменений действующего Кодекса об административных правонарушениях РФ. Однако в конце января 2020 года на общественное обсуждение был выставлен текст нового КоАП РФ, сроки внесения которого в Государственную Думу в качестве законопроекта установлены на июнь текущего года<sup>1</sup>. Данный проект вызывает немало нареканий со стороны специалистов (в т.ч. среди сотрудников Госдумы и Правительства РФ<sup>2</sup>), однако в вопросах административной ответственности несовершеннолетних он содержит довольно важные, потенциально улучшающие ситуацию изменения. Возраст наступления ответственности по-прежнему составляет 16 лет (ч. 1 ст. 2.6). Зато в текст включена отдельная глава, посвященная административной ответственности несовершеннолетних, предусматривающая возможность применения к данной категории лиц пяти видов административных наказаний, включая предупреждение, административный штраф, лишение специального права,

---

<sup>1</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL : <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения 02.03.2020).

<sup>2</sup> Министерство юстиции Российской Федерации. – URL : <https://minjust.ru/ru/novosti/podgotovka-proekta-novogo-koap-trebuets-dalneyshego-shirokogo-ekspertnogo-i-obshchestvennogo> (дата обращения 02.03.2020).

административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований и обязательные работы (ст. 5.2). Максимальные сроки обязательных работ, на наш взгляд, неоправданно малы и составляют до 30 часов за совершение грубого правонарушения, что даже не достигает низшего предела аналогичного наказания, предусмотренного Уголовным кодексом РФ (40 часов, согласно ч. 3 ст. 88 УК РФ).

Кроме того, проект предусматривает возможность применения к несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия (ст. 5.5), содержание которых во многом схоже с принудительными мерами воспитательного воздействия, установленными уголовным законом (ст. 90–92 УК РФ). В контексте отсутствия в законопроекте указания на их использование только в случае, когда лицо совершает административное правонарушение впервые, данные меры рискуют превратиться в очередной способ «простить» и «пожалеть» ребенка вместо действительного средства воспитания в нем законопослушности.

Наконец, рассматриваемый проект нового КоАП РФ предусматривает элементы ответственности законных представителей за действия находящегося на их попечении ребенка, не достигшего возраста наступления административной ответственности:

- штрафы за потребление несовершеннолетним запрещенных веществ (ч. 3 и 6 ст. 26.7);
- штрафы за заведомо ложный вызов ребенком специализированных служб (ч. 2 ст. 34.2).

Максимальный размер штрафа по данным статьям составляет 1500–2500 рублей, что соответствует виду и размеру наказания непосредственного субъекта правонарушения, если бы он нес ответственность самостоятельно. И пусть в глаза бросается краткость перечня случаев вмененной родителям ответственности, сам факт наличия в проекте такого рода норм следует признать значимым позитивным сдвигом на нелегком пути осознания обществом важности проблемы и путей ее решения.

Приведенные в статье предложения по внесению изменений в КоАП РФ, безусловно, являются дискуссионными и могут вызвать неприятие у значительной части населения. Однако, на наш взгляд, только реализация подобного комплексного, жесткого, но в то же время справедливого подхода, способна качественно

улучшить правосознание участников соответствующих правоотношений и сформировать у них должный уровень понимания установленных законом границ поведения в обществе.

*Косян Майрам Арташесовна,  
преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»;  
соискатель кафедры финансового права,  
ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

*Научный руководитель –  
Бочкарева Екатерина Александровна,  
д-р. юрид. наук., доцент, зав. кафедрой  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

*Аннотация.* В статье освещен вопрос административно-правового регулирования общественного финансового контроля. Рассмотрены нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Общественной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и Финансового омбудсмана с точки зрения соотнесения их к субъектам общественного финансового контроля. Приведены примеры полномочий указанных субъектов в области общественного финансового контроля.

*Ключевые слова:* административно-правовое регулирование, общественный финансовый контроль, Общественная палата, Финансовый омбудсмен, Уполномоченный по защите прав предпринимателей Российской Федерации, общественные представители.

Административно-правовые нормы являются неотъемлемым регулятором финансовых, в том числе – финансово-контрольных отношений. Общественный финансовый контроль – новый вид негосударственного финансового контроля, не имеющий пока специального правового дефинирования, но так как отношения, возникающие в этой сфере, безусловно являются правовыми, они также выступают объектом воздействия норм административного права.

Проблемы правового регулирования общественного финансового контроля (далее – ОФК) все чаще обсуждаются и дискутируются в научной среде. Систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере ОФК, составляют нормы не только финансового права, но и нормы других отраслей права, например, административного права, конституционного муниципального и др.

Институт ОФК может стать дополнительным механизмом эффективного осуществления финансового контроля, который осуществляется органами исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченными выполнять контрольно-управленческие функции, что подтверждает административно-правовое регулирование ОФК.

Применение нормативных актов других отраслей российского права в данной сфере приведет к более активному взаимодействию субъектов ОФК с органами государственной власти.

Рассмотрим некоторые нормативные правовые акты, регулирующие сферу ОФК.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» обеспечивает взаимодействие различных общественных и некоммерческих организаций с органами исполнительной власти Российской Федерации. Основная цель данной организации – осуществление общественного контроля за деятельностью различных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В свою очередь данная организация является платформой для осуществления ОФК, так как наделена полномочиями по выдвижению и поддержке гражданских инициатив, осуществлению экспертизы проектов нормативных правовых актов, выдвижению



инициатив в области социальной и экономической политики государства<sup>1</sup>.

На наш взгляд, перечень задач и целей, установленных федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации», следует расширить. Общественная палата как единственная организация, напрямую представляющая интересы гражданского общества, должна взаимодействовать с государственными органами в различных сферах жизнедеятельности. Финансовая политика государства – это одна из важнейших направлений деятельности органов государственной власти, осуществляющих сбор и распределение денежных фондов, дополнительный контроль со стороны заинтересованных граждан может послужить эффективным способом для борьбы с коррупцией и рядом других коллизий в сфере аккумуляирования, распределения и использования финансовых ресурсов.

В качестве административно-правового регулятора ОФК можно рассмотреть Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Институт финансового омбудсмена появился относительно недавно, но уже активно обсуждается в научной среде.

Как отмечает доктор юридических наук, доцент Е.А. Бочкарева: «Финансовый омбудсмен – это независимый, негосударственной внесудебный орган, обладающий специальными полномочиями, понимающий специфику финансовой деятельности, который может быстро и справедливо принять решение в пользу одной из сторон»<sup>2</sup>. Обладая специальными знаниями в области финансовой деятельности, финансовый омбудсмен вправе проводить экспертизу при рассмотрении обращений граждан в сфере финансовых услуг<sup>3</sup>.

Взаимодействие финансовых организаций с финансовым уполномоченным напрямую связано с запросами различных документов и сведений с целью проведения экспертизы для более

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>2</sup> Бочкарева Е.А. Финансовый омбудсмен: развитие правового регулирования правозащитной деятельности в сфере страхования / Е.А. Бочкарева; Отв. ред. М.В. Мархгейм // Конституционализм: симбиоз науки и практики Материалы Международного круглого стола, посвященного памяти и 80-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора Н.В. Витрука. – Белгород, 2017. – С. 28–32.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

качественного и добросовестного рассмотрения обращений. Проведение запросов различной финансовой документации и проведение экспертизы следует относить к методам осуществления ОФК и относить финансового омбудсмена к субъектам ОФК.

Таким образом, Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» является административно-правовым регулятором, определяющие порядок осуществления общественного финансового контроля в сфере банковской деятельности и страхования.

Институт уполномоченных достаточно широк. В качестве субъекта общественного финансового контроля можно рассмотреть Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, правовое положение которого установлено Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Проведение общественного финансового контроля в сфере предпринимательской деятельности также является актуальным на данном этапе развития ОФК. Основная задача Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации – это рассмотрение жалоб субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно статье 5 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» в ходе рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

– запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;

– принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля<sup>1</sup>.

Статья 7 закрепила право Уполномоченного по защите прав предпринимателей назначать общественных представителей, которые наделены представительскими и экспертными функциями.

На наш взгляд, это является подтверждением того, что Уполномоченный по защите прав предпринимателей косвенно обладает полномочиями в области осуществления общественного финансового контроля и является еще одним субъектом ОФК.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

Анализ приведенных в статье нормативно-правовых актов позволяет делать вывод о наличии административно-правового регулирования в области общественного финансового контроля. Рассмотренные в качестве субъектов общественного финансового контроля органы и нормативные правовые акты, устанавливающие их правовой статус, свидетельствуют о становлении и административно-правовом закреплении института общественного финансового контроля.

*Меликовский Александр Ариевич,  
преподаватель кафедры  
теории государства и права,  
Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
г. Москва*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ РЕФОРМЫ: ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ ОБЩЕПРАВОВОЙ ТЕОРИИ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются общетеоретические проблемы законодательства об административных правонарушениях в связи с соотношением с источниками административно-деликтного права и законодательства в свете реформирования законодательства в области административной ответственности, анализируются общеправовые цели и задачи законодательства об административных правонарушениях.

*Ключевые слова:* законодательство об административных правонарушениях, система, задачи, цели, тенденции, общие положения, правовая теория.

Институт юридической ответственности – один из важных гарантов правового порядка в обществе и государстве,

выступающий специфической мерой обеспечения осуществления субъективного права и исполнения правовой обязанности. Особенность юридической ответственности как правовой категории заключается в возможности применения мер государственного принуждения для претерпевания неблагоприятных последствий (так или иначе представляющих собой различные лишения) за нарушения положений позитивного и (или) договорного права.

Административная ответственность как разновидность юридической ответственности имеет особое место в её системе, а также в системе воздействия права на общественные отношения. В связи с этим существенное значение приобретает правовое регулирование в сфере административной ответственности. Принципиальную важность феномена административной ответственности представляет её особая правовая природа, в той или иной степени определяющая пределы человеческой свободы: в первую очередь, личности, а во вторую уже своеобразной группы индивидов (например, юридическое лицо), либо той же личности, но обладающей особым статусом (например, должностного лица, индивидуального предпринимателя или юридического лица (имеется в виду ситуация, когда в юридическом лице её членом является лишь один участник)), что задает положение иного субъекта (не физического лица) административного правонарушения.

В последнее время, в виду распространения идей о так называемых «уголовных проступках», а следовательно и гуманизации уголовного законодательства<sup>1</sup>, на первый план выходят соответствующие предложения по усовершенствованию административно-деликтного законодательства. Это обосновывается тем, что государство все же должно как-то реагировать на противоправные деяния, не носящие преступный характер: «Существуют составы КоАП РФ, основная цель которых – защита частного интереса, – пишет А.С. Кузьминов, – но поскольку степень их общественной опасности невелика, за их совершение не предусмотрена уголовная ответственность. Их нахождение в КоАП РФ, – продолжает он, – объясняется просто: какая-то реакция государства все равно

---

<sup>1</sup> Однако, как справедливо отмечает В.В. Дорошков, «исходя из нравственного критерия, очередная поспешная гуманизация уголовного закона в отношении лиц, совершающих преступления, обязательно понизит установленный ранее уровень защиты прав и интересов других граждан, которые не по своей воле станут потерпевшими». Дорошков В.В. К вопросу об уголовном проступке // Мировой судья. – 2016. – № 12. – С. 33.

должна быть, так пусть это будет административная ответственность – как менее суровая в сравнении с уголовной»<sup>1</sup>.

Действительно, тенденция административно-деликтного законодательства как «менее сурового» в сравнении с законодательством, устанавливающим уголовную ответственность (Уголовным кодексом РФ), на самом деле существует. Однако необходимо принимать во внимание тот факт, что законодательство об административных правонарушениях гораздо больше, чем иные законодательные акты, относится к повседневной жизнедеятельности человека как члена общества вне зависимости от его статусных признаков или деятельности от имени организации<sup>2</sup>. Административно-деликтное законодательство, как верно отмечает П.Н. Смоляков, «отталкивается от низов юридической практики, и уходит далеко в сферы общегосударственных и политических интересов»<sup>3</sup>. Вместе с тем, каждый человек на протяжении своей жизни, безусловно, сталкивался с административными правонарушениями. В этом смысле административно-деликтное законодательство с позиций юридической техники должно быть совершенным и тем самым доступным для восприятия не только профессиональным сообществом, но и людьми, не связанными с юриспруденцией профессиональными узами<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Кузьминов А.С. К вопросу об изменении законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 104.

<sup>2</sup> Следует подчеркнуть, что действующий КоАП РФ 2001 года не оперирует данным понятием. Согласно статье 2.10 КоАП РФ административной ответственности за совершение административных правонарушений подлежат юридические лица. По нашему мнению, понятие организации как более широкое по содержанию в сравнении с понятием юридического лица предпочтительнее для законодательного регулирования административной ответственности. К тому же, «механическое использование в институте публичного административного права категории частноправовой материи юридического лица в качестве субъекта административной ответственности вызывает оправданные вопросы и сомнения». Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 32.

<sup>3</sup> Смоляков П.Н. Новый Кодекс об административных правонарушениях – перспективы развития административно-деликтного законодательства в Российской Федерации // 10 лет судам общей юрисдикции Забайкальского края. Новеллы процессуального и судостроительного законодательства: материалы национальной научно-практической конференции / Забайкальский государственный университет; Сост. А.В. Макаров, Н.А. Киселева. – Чита, 2019. – С. 74.

<sup>4</sup> См., например, Радько Т.Н. Философско-теоретические вопросы правового регулирования общественных отношений / Т.Н. Радько, А.А. Меликовский; Отв. ред. В.Д. Первалов // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения. – ЕКБ., 2019. – Ч. 1. – С. 29. – Сн. 4.

Направления реформирования и развития административно-деликтного законодательства на сегодняшний день систематизированы и формально заданы в «Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (далее – Концепция), которая в самом начале приводит даже статистику принятых поправок: за 17 лет действия КоАП РФ 2001 года принят 621 (!) федеральный закон, которым в КоАП РФ внесено уже свыше 4800 (!) изменений. Безусловно, нестабильность в сфере законодательного регулирования административной ответственности приводит к тому, что КоАП в большей части состоит не просто из «мертвых» норм, а, скорее, из «мертворожденных» норм, которые так и не были применены за столь долгий период действия кодифицированного акта.

В связи с этим Концепция определяет целеполагающие подходы административно-деликтной реформы, к числу которых относит:

1) дальнейшее развитие основных принципов законодательства об административных правонарушениях в РФ;

2) учет опыта применения и толкования КоАП судами общей юрисдикции, арбитражными судами и иными субъектами административной юрисдикции;

3) обеспечение стабильности законодательства об административных правонарушениях в РФ. Казалось бы, данный перечень является исчерпывающим, однако в тексте Концепции есть существенно важная оговорка: в ней «не ставится задача ограничить дальнейшую дискуссию по вопросам реформы законодательства РФ об административных правонарушениях», а значит «содержащиеся в ней подходы могут быть изменены в ходе работы над текстом нового Кодекса РФ об административных правонарушениях». Тем самым, четвертым подходом является научное обоснование в целом всей административно-деликтной реформы.

Интересно заметить, что Концепция административную ответственность называет институтом<sup>2</sup>, не уточняя смысловое содержание данного понятия. Этот факт порождает особое

---

<sup>1</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL : <http://static.government.ru> (по состоянию на 10.06.2019 г.). СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> «*Это требует проведения работы по совершенствованию **института** административной ответственности...*» (курсив мой. – А.М.).

теоретическое стремление познать место административной ответственности в системе современного российского права. Одни авторы полагают административную ответственность институтом административного права (например, Б.В. Россинский), другие считают, что административная ответственность (в широком смысле, сводя его к административно-деликтному праву) выступает подотраслью административного права (например, А.С. Кузьминов). Не менее распространенной является идея выделения «специальной части» в административном праве, которая будет представлена административной ответственностью (в широком смысле). Вместе с тем сегодня видна принципиальная позиция законодателя и научного сообщества: санкции (как в значении неблагоприятных последствий в целом, так и части в структуре правовой нормы) постепенно «выходят» из регулятивного законодательства (в широком смысле, как системы нормативных правовых актов) и группируются в охранительном. Об этом, например, свидетельствует «переход» ряда деликтных положений из Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) в КоАП РФ, а также другие законодательные приемы, явно выражающие тенденцию к отраслевой независимости административно-деликтного права как права административной ответственности. Данная идея объективизируется также и в подпункте 2 пункта 3.1 Концепции, которая гласит, что «в целях комплексного совершенствования Особенной части действующего КоАП *представляется необходимым исключить из отраслевых федеральных законодательных актов нормы об административной ответственности с перенесением соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП*» (курсив мой. – А.М.). Кроме того, Концепция подчеркивает, что «продолжающийся процесс развития современной системы федерального законодательства в различных областях (*природопользование и экология, транспорт и связь, образование и здравоохранение, поддержка конкуренции и рынок ценных бумаг, рынок труда и миграция, жилищная и коммунальная сфера, дорожное движение и т.д.*) влечет в настоящее время необходимость регулярного уточнения составов многих административных правонарушений ...» (курсив мой. – А.М.). Тем самым российское государство в лице принявшего Концепцию органа само выражает:

- 1) значимость административно-деликтного права;
- 2) и его отраслевой потенциал<sup>1</sup>.

В любом случае, законодательство об административных правонарушениях занимает особое место в системе современного российского законодательства и представляет собой систему нормативных правовых актов, устанавливающих перечень административных правонарушений (их составов), определяющих условия, основания, пределы и особенности административной ответственности и порядок назначения и исполнения административных наказаний, а также основания освобождения от административного наказания и административной ответственности<sup>2</sup>.

В силу толкования статьи 1.1. КоАП РФ понятие законодательства об административных правонарушениях можно интерпретировать по-разному. С одной стороны, можно понимать буквально (в узком смысле), с другой стороны можно понимать

---

<sup>1</sup> Как известно, основными критериями деления норм права (в догматическом понимании) на отрасли являются предмет и метод правового регулирования. На наш взгляд, предметом административно-деликтного права как системы норм, являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением административного правонарушения. В действующем КоАП РФ еще сохраняется блок процедурно-процессуальных норм, хотя Концепция призывает включить нормы, регулирующие судопроизводство, в процессуальное законодательство (так, Министерство юстиции РФ 30.01.2020 г. подготовило наряду с проектом КоАП РФ проект «Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL : <https://base.garant.ru/56821726/> (дата обращения 10.03.2020). СПС «Гарант»). В материально-правовом смысле административно-деликтное право выступает системой норм, устанавливающих противоправность и наказуемость деяний, влекущих административную ответственность. В то же время, пока еще сохраняется блок процедурно-процессуальных вопросов в КоАП РФ, надо сказать, что к этой формулировке возможно добавление о производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе о судьях, органах, должностных лицах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также об исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

<sup>2</sup> Существует мнение, согласно которому действующий КоАП РФ не знает института освобождения от административной ответственности, в виду того, что административное наказание выступает не просто главной, а на практике почти единственной формой реализации административной ответственности. Однако законодатель в части 2 статьи 2.3 КоАП РФ определяет, что «с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо *может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних*» (курсив мой. – А.М.). Таким образом, институт освобождения от административной ответственности в отечественном законодательстве имеется, хотя его применение предусмотрено лишь для несовершеннолетних в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет.



широко как формально-определенные в тексте правового акта источники административно-деликтного права (то есть в широком смысле). Так, согласно части 1 статьи 1.1 КоАП РФ Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Анализируя данную норму полностью, и, в первую очередь, руководствуясь частью 2 статьи 1.1 КоАП РФ: «Настоящий Кодекс основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ. *Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора*» (курсив мой. – А.М.), можно отметить, что международные договоры РФ также являются формально-определенными в тексте правового акта источниками административно-деликтного права (то есть законодательства об административных правонарушениях в широком смысле). Более того, законодательство об административных правонарушениях в широком смысле нельзя отождествлять с источниками административно-деликтного права. Так, к числу последних относится нормативный правовой акт прямого действия – Конституция РФ. Однако в текстуальном перечне статьи 1.1 КоАП РФ он не отмечен как формально-определенный источник<sup>1</sup>.

В одном из предложенных Проектов<sup>2</sup> КоАП РФ, вносимых депутатами ГД ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским, есть очень ценное для правовой теории положение, закрепленное в статье 1.6 «Действие

---

<sup>1</sup> Часть 2 статьи 1.1 КоАП РФ гласит: «Настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации». (курсив мой. – А.М.). Тем самым КоАП РФ имеет своим *основанием* Конституцию РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. Данный факт означает, что перечисленные «основания» выступают идеологической (концептуальной) основой современного российского административно-деликтного права, но ни никак не свидетельствует о том, что данные «основания» (за исключением международных договоров РФ в силу дальнейшей оговорки) являются формально-определенными источниками правового регулирования в сфере административной ответственности.

<sup>2</sup> Проект № 957581-6 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://asozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 21.12.2015 / СПС «КонсультантПлюс».

законодательства об административных правонарушениях, установленных настоящим Кодексом, и *иного применимого при привлечении к административной ответственности законодательства во времени*» (курсив мой. – А.М.). На наш взгляд, ценность формулировки «иное законодательство, применимое при привлечении к административной ответственности» в рамках правовой догматики заключается в том, что административно-деликтное право как часть охранительно-правовой системы в российском позитивном праве гарантирует правовой порядок, сложившийся в ходе действия регулятивных норм права. В связи с этим «охранительное право» выступает, по существу, обеспечительной мерой исполнения регулятивно-правовых предписаний и тем самым становится вторичным элементом<sup>1</sup> в соционормативной регуляции как таковой и служит первичному (регулятивному (упорядочивающему)) воздействию права как, в частности, силовой инструмент воздействия на общественные отношения.

Однако «иное законодательство, применимое при привлечении к административной ответственности» также можно понимать в двух смыслах: во-первых, как применимые при привлечении к административной ответственности нормативные правовые акты, обладающие юридической силой законов; во-вторых, как применимые при привлечении к административной ответственности все нормативные правовые акты РФ. Второе понимание в современных реалиях точнее, поскольку, например, большая часть нарушений, предусмотренных в главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» основываются на подзаконных предписаниях Правил дорожного движения<sup>2</sup>. В то же время толкование в узком смысле более перспективно, так как общеправовая теория закона как нормативного правового акта, регулирующего «наиболее важные общественные отношения» существенно устарела. Примерами актов, обладающих юридической силой закона, являются, например, уже упомянутый БК РФ, ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и

---

<sup>1</sup> Поясним, что вторичный элемент в нашем понимании – не характеристика значимости. Называя вторичным, мы исходим из последовательности логически определенного порядка правового регулирования.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 21.12.2019) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ.1993. № 47. Ст. 4531.

правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> и ряд других актов. Однако, на наш взгляд, из числа «иного законодательства, применимого при привлечении к административной ответственности» необходимо исключить все те акты, упомянутые в статье 1.1 КоАП РФ в силу целостного представления источников российского административно-деликтного права как иерархической системы, включающей в себя:

1) Конституцию РФ, Конституции и Уставы субъектов РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права как идеологическую основу современного административно-деликтного права;

2) международные договоры РФ (как отличительный элемент законодательства об административных правонарушениях в широком смысле);

3) КоАП РФ как единственный источник федерального законодательства об административных правонарушениях;

4) законы субъектов РФ об административных правонарушениях;

5) иные акты, применимые при привлечении к административной ответственности.

Следует также отметить цели и задачи законодательства об административных правонарушениях. КоАП РФ лишь содержит перечисление задач, не указывая на цели. На наш взгляд цель и задачи – не тождественны. Цели представляют собой интенциональный результат (от лат. *intentio* – стремление), то есть тот результат, который стремимся достичь, воздействуя на общественные отношения. В этом смысле цель можно вывести исходя из Концепции, которая гласит: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Для исполнения государством этой обязанности и создания безопасных, благоприятных условий жизни людей необходимо эффективное законодательство об административных правонарушениях, обеспечивающее выявление, предупреждение и профилактику противоправных деяний». Анализируя приведенную цитату, можно выделить основную цель и субсидиарную, достижение которой способствует достижению основной. По нашему мнению, в рамках нынешних реалий цель административно-деликтного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

законодательства совпадает с целью насущных реформ, соответственно, основной целью выступает создание безопасных, благоприятных условий жизни людей, а субсидиарной – выявление, предупреждение и профилактика противоправных деяний.

Задачи же как точечные практико-ориентированные направления для достижения цели нормативно закреплены в статье 1.2 КоАП РФ. В ней подробно расписываются все объекты административно-деликтной защиты (личности, общественной нравственности и законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений) и охраны<sup>1</sup> (прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка, общественной безопасности, собственности от административных правонарушений). Еще одной непосредственной задачей на нормативном уровне определяется предупреждение административных правонарушений. Некоторые авторы также полагают, что «установленные в статье 1.2 КоАП РФ задачи... преопределили более широкое целевое предназначение – *воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения установленных в государстве правил поведения*»<sup>2</sup>. На наш взгляд, «воспитание» не может быть ни задачей, ни, уж тем более, целью права. Общеправовая цель одна – торжество справедливости в лице формального равенства; остальные отраслевые цели вытекают из цели самой справедливости – свободы личности. Право призвано обеспечить эту свободу, а государство – обеспечить функционирование права.

---

<sup>1</sup> Как видно из нормативного положения, законодатель не отождествляет охрану и защиту. Ряд исследователей все же полагают, что защита и охрана по содержанию равны (С.С. Алексеев, Н.В. Витрук и др.). Другие считают, что охрана по содержанию шире защиты; последняя, в свою очередь, представляет собой лишь момент (форму) охраны, но только при наличии правонарушения (Н.И. Матузов, В.А. Терехин, Л.Ю. Грудницына). Третьи стоят на позициях, что защита предполагает противодействие посягательству, а охрана включает в себя в том числе предупредительные меры (А.Л. Гусева, В.А. Данилова). Мы же исходим из того, что объектами административно-деликтной защиты выступают общие публично-правовые ценности (в широком смысле, как совокупность ценностей личности, общества и государства), а объектами административно-деликтной охраны являются их конкретные аспекты. Так, например, защита личности предполагает охрану его прав и свобод, здоровья, окружающей среды, ну и, наконец, собственности.

<sup>2</sup> Андриянов Н.В. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3(82).

Рассмотренные вопросы теоретико-правового профиля отражают разобщенность системы российского права, в которой административно-деликтное право, как совокупность охранительно-правовых норм имеет особое первостепенное место. На сегодняшний день, к сожалению, административно-деликтное законодательство, представленное, в первую очередь, КоАП РФ «во многом утратило единство правового регулирования, – совершенно точно отмечает М.С. Студеникина, – и требует не просто косметического ремонта, а существенной модернизации»<sup>1</sup>. А «существенную модернизацию», в отличие от «косметического ремонта», невозможно осуществить без пересмотра теоретических основ, именно поэтому, полагаем, что прежде всего необходимо начать с качественных преобразований общих положений административно-деликтного права.

*Мифтахов Ренат Ленарович,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
Казанский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Казань*

## **ВАЖНЕЙШИЕ АСПЕКТЫ НОВАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

*Аннотация.* Исследуются причины административной реформы контрольно-надзорной деятельности, ее развитие и тенденции, приводится краткий анализ внесенных в Государственную Думу РФ двух важнейших законопроектов, предназначенных для регулирования указанной сферы – «О государственном контроле (надзоре) муниципальном контроле» и «Об обязательных требованиях».

*Ключевые слова:* контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, «регуляторная гильотина», обязательные требования, государственный контроль (надзор).

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 35.

Стабильность в ключевых сферах жизнедеятельности людей, таких как экономическая, социально-культурная, политическая, является наилучшим показателем эффективности деятельности органов государственной власти<sup>1</sup>.

Контрольно-надзорная деятельность государственных органов стала одним из самых сложных направлений нормативно-правового регулирования, которое вызывает наибольшее негодование предпринимательского сообщества. В последнее время контрольно-надзорные мероприятия вместо уменьшения негативных последствий рынка напротив стали создавать трудности для бизнеса и негативно отражаться на предпринимательской атмосфере в России.

Причин этому чрезмерно много:

1) огромный массив нормативных актов, регулирующих указанную сферу, сегодня их насчитывается более 9000, те, которые устанавливают административные процедуры и обязательные требования;

2) большая часть нормативов являются избыточными, противоречивыми и неэффективными, зачастую устаревшими как морально, так и технологически;

3) непрозрачность и неясность устанавливаемых правил и процедур – даже у самих контрольно-надзорных органов нет четкого понимания, сколько у них каких актов, регулирующих сферу контрольно-надзорной деятельности;

4) отсутствие последовательности и рациональности, в случаях, когда издержки бизнеса по соблюдению обязательных требований превышают возможный ущерб от негативных последствий их деятельности, или же превышают размер санкций за несоблюдение этих обязательных требований;

5) широкие дискреционные полномочия инспекторов и других должностных лиц, осуществляющих полномочия в сфере контрольно-надзорной деятельности, порождающие условия для коррупционных правонарушений.

Контрольно-надзорная деятельность сегодня стала порождать проблемы, а не решать их, таким образом, эта сфера

---

<sup>1</sup> Мифтахов Р.Л. Факторы, влияющие на реформирование федеральных органов исполнительной власти // Вестник экономики, права и социологии. – Казань, 2016. – № 4. – С. 158

государственного управления стала противоречить своей сущности, своему предназначению.

Можно назвать еще много других причин, свидетельствующих о том, что назрела необходимость внесения кардинальных изменений в систему контрольно-надзорной деятельности.

Активную работу по реформированию контрольно-надзорной деятельности Правительство России начало еще в 2016 году.

Попытка внедрить в России, с различной степенью успешности реализуемую в некоторых зарубежных странах механизм нормотворчества, основанный на принципе *«onein – twoout»*, оказалась непростой задачей, от которой впоследствии пришлось отказаться. Этот принцип предполагает такой механизм нормотворчества, когда внедрение любого нового норматива должно сопровождаться одновременной отменой двух старых. В нашем случае проблема контрольно-надзорной деятельности оказалась настолько глубокой, что такой подход к реформе был бы весьма длительным и в итоге заведомо не смог бы достичь преследуемых целей и задач.

В тот же год Распоряжением Правительства РФ от 01 апреля 2016г. № 559-р был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 гг.». Однако реализация этого плана со старым кабинетом министров затянулась, хотя основная часть работы была проведена Правительством Медведева Д.А. в период с 2016 по 2019 гг.

15 января 2019 года на Гайдаровском экономическом форуме Дмитрий Медведев предложил упростить жизнь бизнесу, с помощью механизма так называемой «регуляторной гильотины». В чем она заключается – все те ранее действующие положения актов, которые содержат обязательные требования и которые не будут специальным образом одобрены или изменены, автоматически утрачивают силу. Он подчеркнул, что на выходе необходимо будет получить современные нормы, которые будут понятны как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов. «Ну, а результатом является прозрачная система контроля, которая нацелена на решение, и задач безопасности потребителей, и на ускорение экономического роста»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 05.03.2020).

20 февраля 2019 года Президент России Владимир Путин в своем традиционном послании Федеральному Собранию предложил к 01 января 2021 года пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности – сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, а остальные должны быть автоматически отменены<sup>1</sup>.

Таким образом, «регуляторная гильотина» явилась частью реформы контрольно-надзорной деятельности, которая предполагает полный пересмотр предъявляемых к бизнесу обязательных требований – отсечение устаревших, исключение дублирующих норм и их актуализация. Основой реформы должны были стать два закона – процессуальный «О государственном контроле» и материальный «Об обязательных требованиях».

В конце 2019 года в Государственную Думу Российской Федерации было внесено два законопроекта, которые к этому времени уже прошли оценку регулирующего воздействия на официальном портале для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения – «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе не системность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.

В законопроекте сделан акцент на стимулировании добросовестности контролируемых лиц и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

---

<sup>1</sup> URL : <https://gaidarforum.ru/about/archive/2019/video/day-1/#lg=1&slide=7> (дата обращения 05.03.2020).

<sup>2</sup> URL : <https://sozd.duma.gov.ru/calendar/b/day/2019-12-03/2019-12-04/1.1> (дата обращения 05.03.2020).



Определяется, что при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий.

Важным новшеством является введение понятия контрольно-надзорного производства, в рамках которого действия инспектора и других участников должны иметь процессуальное обоснование и совершаться в определенных законопроектом процессуальных формах.

Законопроект предусматривает исчерпывающий перечень оснований и поводов открытия контрольно-надзорного производства. Это направлено на ограничение возможностей произвольного проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, пресечение злоупотреблений со стороны контрольно-надзорных органов, защиту прав и законных интересов контролируемых лиц.

Важной гарантией соблюдения прав граждан и организаций являются положения о возможности признания результатов контрольно-надзорных мероприятий недействительными в случае грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При этом после признания недействительными результатов контрольно-надзорного мероприятия повторное внеплановое контрольно-надзорное мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с прокуратурой, вне зависимости от вида контрольно-надзорного мероприятия и основания для его проведения. Это позволит исключить практику злоупотребления в возможностях оказания давления на бизнес, ведения недобросовестной конкурентной борьбы.

Важным новшеством законопроекта являются положения об использовании информационных технологий при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Речь идет о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также кардинальным образом повышающей его прозрачность. На

практике реализация норм законопроекта об использовании информационных систем будет означать, что в случае отсутствия в информационной системе сведений о контрольно-надзорном мероприятии либо отдельном контрольно-надзорном действии такие мероприятия (действия) не приобретают юридического значения, а инспектор не допускается на объект. Все сведения, как о действиях контролеров, так и о соблюдении обязательных требований контролируемыми лицами, должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени.

Другой проект закона в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» содержит в себе материальные нормы и дает определение понятию обязательного требования, определяет цели и основные принципы установления обязательных требований, общие условия установления обязательных требований, полномочия по установлению обязательных требований, порядок разработки и вступления в силу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Законопроектом предусмотрено, что положения нормативных правовых актов, которыми устанавливаются обязательные требования, должны предусматривать сроки вступления в силу либо 01 марта, либо 01 сентября соответствующего года, но не ранее чем через три месяца после дня их официального опубликования. Такой механизм позволит контролируемым лицам подготовиться должным образом к грядущим изменениям и обеспечить надлежащее соблюдение обязательных требований.

Законопроект содержит положения, в соответствии с которыми при разработке проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования должно быть обеспечено их публичное обсуждение. При этом оценка регулирующего воздействия проводится в отношении проекта нормативного правового акта, которым устанавливаются обязательные требования при его разработке, а оценка фактического воздействия проводится в отношении нормативного правового акта, которым установлены обязательные требования, не позднее 5 лет с момента его принятия либо после 5 лет с момента проведения в отношении него оценки фактического воздействия.

Резюмируя анализ важнейших новшеств в контрольно-надзорной деятельности, хотелось бы акцентировать внимание на

следующее обстоятельство, оценка эффективности деятельности инспекторов контролирующих органов определяется по количественным и качественным показателям – сегодня эти показатели оцениваются по количеству качественно проведенных контрольно-надзорных мероприятий, количеству выявленных нарушений, количеству привлеченных к ответственности лиц. Возникает вопрос, как перечисленные показатели влияют на предотвращение негативных последствий от деятельности граждан и организаций. Косвенно – вероятно как-то могут влиять, но прямой зависимости очевидно нет.

Новая парадигма контрольно-надзорной деятельности сменяется на риск-ориентированный подход – теперь реакция государства на нарушение обязательных требований будет направлена на своевременное выявление рисков и принятие мер по их предотвращению. То есть наказание в этой цепочки должно применяться в исключительных, крайних случаях.

Концепцией нового законодательства предусматривается прямой запрет на установление ключевых показателей, основанных на количестве выявленных нарушений и количестве привлеченных к ответственности.

В связи с этим весьма логично предполагается принятие нового законодательства об административной ответственности. Правительство и в этом случае решило разделить кодексы на материальный и процессуальный.

Законопроекты Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и материального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на момент написания настоящей статьи находятся на официальном портале для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения на этапе завершения разработки проекта нормативно правового акта и формирования окончательного варианта текста проекта нормативно правового акта<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL : <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения 05.03.2020).

**Очаковский Виктор Александрович,**  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет имени И.Т. Трубилина»  
г. Краснодар

**Архиреева Анастасия Сергеевна,**  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет имени И.Т. Трубилина»  
г. Краснодар

## **К ВОПРОСУ О ПРОВЕДЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые аспекты проведения Центральным Банком РФ контрольных мероприятий. Приводятся статистические данные о проведенных контрольных мероприятиях за 2019 год. Выработаны отдельные предложения, связанные с совершенствованием процедуры контрольных мероприятий.

**Ключевые слова:** Центральный банк, Банк России, контроль, мегарегулятор, банковское регулирование, кредитная организация, банковский надзор.

По состоянию на 1 марта 2020 года в Российской Федерации действуют 436 кредитных организаций. Из них банков – 396, небанковских кредитных организаций – 40<sup>1</sup>. С 2019 года банки и небанковские кредитные организации могут подпадать под проведение Банком России особой процедуры – контрольного мероприятия, правовую основу которой составляют ФЗ от 29 июля 2018 г.

---

<sup>1</sup> Информация Банка России о банковской системе РФ за 2020 год на 1 марта 2020 г. – URL : <https://cbr.ru/statistics/pdko/lic/> (дата обращения 10 марта 2020 г.).

№ 263-ФЗ<sup>1</sup> и Инструкция Банка России от 18 декабря 2018 г. № 195-И «О порядке организации и проведения Банком России контрольного мероприятия в отношении кредитных организаций и не кредитных финансовых организаций, порядке направления копии акта о проведении контрольного мероприятия в кредитную организацию, не кредитную финансовую организацию, в отношении которых проводилось контрольное мероприятие» (далее – Инструкция Банка России от 18 декабря 2018 г. № 195-И)<sup>2</sup>.

В связи с тем, что указанное выше правомочие Банка России является для отечественной финансово-правовой действительности сравнительно новым, в научной литературе достаточно редко встречаются попытки исследовать его процессуальные особенности<sup>3</sup>.

Рассмотрим некоторые процессуально-правовые особенности реализации контрольных мероприятий Банком России<sup>4</sup>.

Во-первых, контрольное мероприятие Банка России должно проводиться без уведомления подконтрольного лица. В связи с этим в научной литературе высказывается мнение о том, что возникает вопрос об обеспеченности гарантии прав и законных интересов кредитных организаций и не кредитных финансовых организаций<sup>5</sup>. Полагаем, что сомнений по данному поводу вообще быть не должно, поскольку контрольное мероприятие вправе инициировать лишь два должностных лица: Председатель Банка России или его заместитель. Да и сам тезис о том, что отсутствие уведомления о предполагаемом факте проверки может вызвать нарушение прав проверяемого лица, мы не разделяем. Если заранее уведомлять кредитную организацию или не кредитную

---

<sup>1</sup> Вестник Банка России. – 2019. – № 10.

<sup>2</sup> URL : <https://cbr.ru/queries/unidbquery/file/50883/747> (дата обращения 10 марта 2020).

<sup>3</sup> См. например: Неверова Н.В. О некоторых новеллах правового регулирования функционирования банковской системы Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1(120); Курдюк П.М., Очаковский В.А. Некоторые особенности реализации контрольных полномочий Центральным Банком Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. – 2019. – Т. 5. – № 3. – С. 120–125.

<sup>4</sup> См. подробнее о статусе ЦБ РФ. Архиреева А.С. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации / А.С. Архиреева, Е.Г. Приходько // Эпомен. – 2019. – № 25. – С. 22–29.

<sup>5</sup> Курдюк П.М. Некоторые особенности реализации контрольных полномочий Центральным Банком Российской Федерации / П.М. Курдюк, В.А. Очаковский // Юридический вестник Самарского университета. – 2019. – Т. 5. – № 3.

финансовую организацию о контрольном мероприятии, то о какой эффективности подобной процедуры может идти речь?

Во-вторых, согласно абз. 2 пункта 2.3. Инструкции Банка России от 18 декабря 2018 г. № 195-И, в поручении на проведение контрольного мероприятия определяется состав лиц, уполномоченных на его проведение, в составе не менее двух человек. Некоторые авторы полагают, что в ряде случаев невозможно очное участие сразу двух человек в контрольной процедуре. Например:

– для проведения операций с наличными денежными средствами в отдельно огороженные зоны касс приглашаются клиенты по отдельности. Присутствие третьих лиц не предусмотрено;

– посещение депозитарных ячеек возможно только непосредственно клиентом банка без участия третьих лиц;

– при подтверждении операций по банковским картам путем введения пароля клиент обязан соблюдать меры безопасности, чтобы конфиденциальная информация не стала известна третьим лицам (которыми могут являться посторонние физические лица, привлеченные к контрольному мероприятию в качестве свидетелей)<sup>1</sup>.

Не разделяя полностью подобную точку зрения, отметим, что контрольное мероприятие может проводиться и дистанционно, в подобном случае о нарушении банковской тайны говорить не приходится. Кроме того, уполномоченное должностное лицо вправе лично провести контрольное мероприятие, например, как клиент банка.

В-третьих, в соответствии с пунктом 2.1. Инструкции Банка России от 18 декабря 2018 г. № 195-И контрольное мероприятие в отношении поднадзорной организации проводится по решению о проведении контрольного мероприятия, которое принимается Председателем Банка России или заместителем Председателя Банка России. Однако представление поднадзорной организации копии такого решения Банка России не предусматривается Законом. Полагаем, что к копии акта о проведении контрольного мероприятия, направляемого в поднадзорную организацию, предлагается направлять копию решения о проведении контрольного

---

<sup>1</sup> Неверова Н.В. О некоторых новеллах правового регулирования функционирования банковской системы Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1(120).

мероприятия. Кредитная организация вправе получать полную информацию о проведении контрольного мероприятия, в том числе, копию решения Банка России о проведении контрольного мероприятия. Схожие правила действуют при проведении выездных налоговых проверок<sup>1</sup>. Ведь решение о проведении надзорного мероприятия – ключевой процессуальный документ, на основании которого можно в последующем, при наличии тех или иных доводов и оснований, оспорить результаты контрольного мероприятия.

Обратимся теперь к статистическим данным. На 1 ноября 2019 года Банком России было направлено 17 решений о проведении контрольных мероприятий<sup>2</sup>. Так называемые «контрольные закупки» проводились, например, как непосредственное открытие банковского вклада в отделении банка сотрудником, уполномоченным проводить контрольное мероприятие. Это позволяет в дальнейшем отследить появился ли этот вклад в системе учета. Ведь на практике до сих пор встречаются «забалансовые вклады». Что касается выявленных нарушений по результатам надзорных проверок, то по словам руководителя Службы текущего банковского надзора Банка России, их пока нет.

Таким образом, реформирование института банковского надзора проживает сегодня очередной этап своего развития, что вызвано введением в РФ международных стандартов и подходов в области финансов и экономики (Базель II, Базель III). Первые итоги реализации контрольных мероприятий Банком России свидетельствуют о достаточно высоком уровне финансовой дисциплины кредитных организации и не кредитных финансовых организаций. Полагаем, что дальнейшая реформа банковского законодательства, нормативное совершенствование контрольной деятельности Банка России, положительно скажутся на экономическом развитии страны и позволят добиться новых результатов в создании благоприятных условий в минимизации последствий назревающего экономического кризиса, вызванного стремительным падением курса рубля в марте 2020 года.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Агабабян В.Э. Налоговый контроль как элемент налогового администрирования в Российской Федерации / В.Э. Агабабян, В.А. Очаковский // Научный журнал «Полимагис». – 2018. – № 9.

<sup>2</sup> Сайт Центрального банка (Банка России). – URL : <http://www.cbr.ru/press/event/?id=5019#highlight=контрольных%7Смероприятий> (дата обращения 10 марта 2020).

**Панкратова Ольга Васильевна,**  
канд. юрид. наук, старший преподаватель  
кафедры административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар

## **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Аннотация.** В статье на основе анализа норм действующего и предлагаемого проектом в новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выявляются основные теоретические конструкции установления административной ответственности, пробелы и другие недостатки правового регулирования и пути их устранения, обосновываются предложения по модернизации административно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

С принятием в 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс, КоАП РФ) начался отсчет очередного этапа развития административного законодательства, продолжающийся и по настоящее время. Данный Кодекс вобрал все нормы об административной ответственности из актов федерального уровня и установил единые правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Кодекс сохранил структуру КоАП РСФСР, общие принципы ответственности и правила назначения наказаний, множественность субъектов административной юрисдикции. Назовем основные новеллы КоАП РФ 2001 года: определены предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях; исключена возможность установления административной ответственности актами органов



исполнительной власти и органов местного самоуправления; существенно расширена компетенция судов в области административной ответственности; закреплено правило о том, что некоторые наказания могут быть назначены только судом. Главным нововведением оказалось установление административной ответственности юридических лиц. Кроме того, в КоАП РФ предусмотрено, что индивидуальные предприниматели несут ответственность как должностные лица. Существенно изменилась процедура производства по делам об административных правонарушениях, а именно расширен круг участников и закреплены их права, урегулировано применение мер обеспечения производства, добавлена новая стадия производства – административное расследование. Кодекс был прекрасно продуманным и логичным актом.

Однако основным недостатком КоАП РФ 2001 года является его нестабильность. С 2001 г. по настоящее время в Кодекс были внесены изменения более чем 500 законами. В результате многие нормы особенной части противоречат общим положениям Кодекса, не согласованы и приводят в замешательство как лиц, которые привлекаются к ответственности, так и правоприменителей. Кроме того, в результате этих изменений административная ответственность приобрела новый облик, сильно отличающийся от традиционных теоретических конструкций, объединяющих ее с уголовным правом. Так, законодатель отказался от незыблемой ранее презумпции невиновности в пользу возможности привлечения к ответственности в упрощенном порядке собственников транспортных средств и объектов недвижимости; ввел возможность замены одного вида наказания другим; допустил существование отдельных правил исчисления наказаний при привлечении к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства и т.д. Эти отклонения следует считать признаками стремительного экстенсивного развития института административной ответственности, следствием поиска путей эффективной охраны общественных отношений. На развитие законодательства об административных правонарушениях все так же большое влияние оказывает Конституционный Суд РФ. Так, Постановлением от 25 февраля 2014 г. № 4-П Суд ввел институт, доселе не встречавшийся в административно-деликтном законодательстве: возможность снижения наказания ниже нижнего предела санкции статьи, что диаметрально

противоположно существовавшей теории административной ответственности<sup>1</sup>.

Изложенное свидетельствует о необходимости систематизации и кодификации административных норм с учетом анализа практики применения Кодекса, конституционных положений.

Законодатель в 2021 году должен одобрить новый КоАП РФ, проект которого планирует установить общие положения об административной ответственности и регламентировать производство по делам об административных правонарушениях.

В Общей части Кодекса определен статус субъектов административной ответственности, предусмотрен широкий перечень должностных лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности за административные правонарушения. Отграничена административная ответственность индивидуальных предпринимателей.

В проекте сохраняется возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью, а административные наказания дифференцированы по степени тяжести на менее значительные, значительные и грубые.

Действующий КоАП РФ не дает понятие длящегося и продолжаемого правонарушения. Указанный пробел устранен в проекте нового КоАП, где раскрыто определение длящегося, продолжаемого, однородного и повторного административных правонарушений. Предложенные законодательным органом формулировки являются сложными для понимания, но видится, что наводнения прекратят практику наложения многочисленных (и многомиллионных) штрафов на работодателя за нарушения требований, например, трудового законодательства, ведь при обнаружении инспектором труда большого количества работников, допущенных к работе без прохождения медосмотра, он будет обязан применять

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобам обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «Волмед», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электрон-комплекс», закрытых акционерных обществ «Неотехника П» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».

положения ст. 8.6 КоАП РФ (проект), поскольку эти нарушения будут являться однородными. Представляется, что аналогично будут решаться административные дела, когда работодатели многократно подвергались штрафным санкциям за не указание в трудовых договорах норм выдачи смывающих и обезвреживающих веществ или за невыплату заработной платы в отношении каждого работника.

Общий срок давности для привлечения к административной ответственности составляет, согласно ст. 3.31 названного законопроекта, один год с момента совершения административного правонарушения. При этом срок давности по делящимся нарушениям согласно общему правилу будет исчисляться со следующего дня после их обнаружения, в то время как по действующему Кодексу исчисление начинается со дня обнаружения нарушения<sup>1</sup>.

Основная функция административного законодательства, в первую очередь, профилактическая, то есть основной целью административных наказаний является предотвращение совершения новых административных правонарушений. В связи с этим, обоснованным представляется исключение из перечня наказаний административное приостановление деятельности, поскольку, поддерживая точку зрения Салищевой Н.Г., это пресекательная мера административного принуждения, а не мера административного наказания<sup>2</sup>.

В новом Кодексе законодатель сохранил понятие о подведомственности, исключив нормы, регулирующие судопроизводство. Указанное позволяет выдвинуть предложения о необходимости разработки и внедрения в практику органов исполнительной власти, а также судов научно-обоснованных, систематизированных и коррелирующих между собой моделей внесудебного и судебного административно-процессуальных порядков разрешения административных дел, в том числе путем принятия Единого кодекса Административного судопроизводства РФ.

---

<sup>1</sup> Пункт 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. – 2009. – № 5. – С. 5–12.

***Рахвалова Марина Николаевна,***  
*канд. юрид. наук, доцент,*  
*доцент кафедры гражданского права,*  
*Федеральное государственное казенное*  
*военное образовательное учреждение*  
*высшего образования «Новосибирский военный*  
*институт имени генерала армии И.К. Яковлева*  
*войск национальной гвардии*  
*Российской Федерации»,*  
*доцент кафедры*  
*«Гражданско-правовые дисциплины»,*  
*ФГБОУ ВО СГУПС*  
*г. Новосибирск*

***Ищук Арина Александровна,***  
*АО «Д2 Страхование»,*  
*помощник юриста*  
*г. Новосибирск*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА РАЗГЛАШЕНИЕ ВРАЧЕБНОЙ ТАЙНЫ**

***Аннотация.*** В данной работе проведен анализ такого состава правонарушения как разглашение медицинской (врачебной) тайны в целях привлечения виновного к административной ответственности. Рассмотрено соотношение права пациента на информацию о своем здоровье, права на информацию о здоровье близких родственников, супруга(-и) и обязанности о неразглашении этой информации.

***Ключевые слова:*** медицинская тайна, врачебная тайна, состояние здоровья, право на информацию, административная ответственность.

Согласно ст. 13.14 КоАП РФ разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой

информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

К охраняемой информации относится и информация о состоянии здоровья гражданина или причине его смерти. Право на сохранность данной информации является конституционным правом гражданина (ст. 23, 24 Конституции РФ) и ее распространение возможно только с согласия самого гражданина. Надзор за соблюдением этого конституционного права осуществляют органы прокуратуры, органы власти в сфере защиты прав потребителей, суды.

Основными документами, обеспечивающими защиту прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиту прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, являются Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>1</sup> и Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup>.

Рассматривая вопрос о привлечении виновного к административной ответственности, необходимо обратить внимание по меньшей мере на три аспекта: распространение какой информации может повлечь такую ответственность, в отношении кого, а также круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности.

Анализ научной литературы позволяет выявить две позиции относительно объекта охраны: «врачебная тайна» и «медицинская тайна». Сторонники первого подхода исходят из того, что информацию пациент доверяет исключительно врачу. По мнению их оппонентов, более корректно применение понятия «медицинская тайна», т.к. к сведениям о состоянии здоровья пациента не применяется особый режим секретности, они могут быть известны более широкому кругу лиц, да и в силу различных протоколов обследования и лечения эти сведения могут стать известными не только врачу. Учитывая, что оба понятия применяются и в законодательстве, и в судебной практике, и в литературе, представляется возможным отождествить их, учитывая, что особого значения в практическом плане их различие ничего не дает и интересно лишь с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ. «О персональных данных» // Российская газета. – 29.07.2006. – № 165.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2006. № 149-ФЗ. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. – 29.07.2006. – № 165.

позиции «чистоты квалификации». Следуя закону, в работе будем оперировать все-таки понятием «врачебная тайна».

Буквальное толкование закона свидетельствует о том, что врачебной тайной признаются сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении (ст. 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ в ред. от 27.12.2019 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», далее по тексту – Основы<sup>1</sup>). Таким образом, объектом охраны можно признать любую информацию о здоровье гражданина: о факте обращения или пребывания его в медицинском учреждении или частной клинике, о состоянии здоровья: анамнезе, результатах обследования, диагнозе, причине смерти. Представляется, что этот же режим должен применяться и к информации об ЭКО. Согласно ст. 2 Основ «здоровье – состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма».

По мнению некоторых исследователей врачебная тайна носит комплексный характер, т.к. к сведениям, её составляющим, относятся медицинские данные и информация, относящаяся к личной жизни пациента и его семьи, в том числе информация о пациенте, которая составляет персональные данные лица, обратившегося за медицинской помощью<sup>2</sup>. По мнению отдельных специалистов, в содержание врачебной тайны входят не только данные о факте обращения за медицинской помощью, диагнозе и методах лечения, но и совокупность сведений о болезни, личной и семейной сторонах жизни больного, полученных от него самого или в процессе его обследования и лечения, а также о функциональных особенностях организма больного, его физических и психических недостатках, вредных привычках, его половой ориентации,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 13.01.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2011 (дата обращения 01.03.2020).

<sup>2</sup> Пушкарева А.Н. Врачебная тайна как вид гражданско-правовой тайны по законодательству Российской Федерации: современное состояние, защита и тенденции правового регулирования в свете повышения уровня правовой культуры граждан // Правовая культура. – 2017. – № 2. – С. 25.

имущественном состоянии, круге знакомств, интересах, увлечениях и т.п.<sup>1</sup>. Представляется, что в целях правильности квалификации содеянного в качестве правонарушения столь широкий оценочный подход вряд ли оправдан.

Предусматривая право на врачебную тайну, закон содержит понятие «пациент». Пациент – это физическое лицо, которому оказывается медицинская помощь или которое обратилось за оказанием медицинской помощи независимо от наличия у него заболевания и от его состояния (ст. 2 Основ), причем речь идет об обращении в любую медицинскую организацию независимо от ее организационно-правовой формы.

Если обратиться к тексту ст. 13.14 КоАП РФ, можно заметить, что законодатель в целях квалификации разглашения информации в качестве административного правонарушения уточняет и обстоятельства, при которых виновный получил доступ к такой информации: при исполнении служебных или профессиональных обязанностей. Представляется, что применительно к ситуации обращения гражданина за медицинской помощью, прохождением медицинского осмотра, медицинского освидетельствования, проведения экспертизы обязанность не разглашать сведения, составляющие врачебную тайну, возлагается на любого сотрудника организации, оказывающей такие услуги или медицинскую помощь, в чьи обязанности согласно профессиональным стандартам, должностным инструкциям входит обработка и хранение информации, в т.ч. и информации, полученной при осмотре пациента и не зафиксированной документально. Таким образом, субъектами ответственности могут быть сотрудники медицинской организации, непосредственно не оказывающие медицинскую помощь или медицинские услуги: регистратор, кассир, бухгалтер, например, подготовивший пакет документов для получения налогового вычета, системный администратор, имеющий доступ к базе данных и т.п. Критерий: информация была получена при исполнении служебных обязанностей. Вахтер или гардеробщик, зафиксировавший факт поступления пациента в медицинское учреждение и, вопреки

---

<sup>1</sup> Гайдаров Г.М. О нормативно-правовом обеспечении соблюдения врачебной тайны в медицинской организации // В сборнике: Актуальные вопросы общественного здоровья и здравоохранения на уровне субъекта Российской Федерации материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Иркутского государственного медицинского университета (1919–2019 гг.). – 2019. – №. 7. – С. 229.

его воле разгласивший этот факт, субъектом ответственности является не будет.

Заметим, нередко организации, в т.ч. и оказывающие медицинские услуги, передают ФИО пациента и номер его телефона так называемым «партнерам», которые впоследствии используют их для рекламы своих услуг. Налицо разглашение информации о факте обращения гражданина в данную медицинскую организацию. Хотя на практике не приходилось встречать случаи привлечения к ответственности в такой ситуации.

Субъектами ответственности могут быть студенты, присутствовавшие при оказании медицинской помощи или медицинских услуг. Правомерность допуска студентов регламентируется Приказом Минздрава России от 22.08.2013 № 585н<sup>1</sup>, но при этом необходимо согласие пациента и должна быть обеспечена конфиденциальность информации, на что обращалось внимание и ЕСПЧ<sup>2</sup>.

Вместе с тем информация, составляющая врачебную тайну, может быть получена и не при взаимодействии гражданина и медицинской организации. В случаях, предусмотренных законом, гражданин обязан пройти медицинский осмотр перед заключением трудового договора, а впоследствии – проходить периодические медицинские осмотры. Соответственно, информация в усеченном виде (справка медицинской организации «годен» или «не годен») или в более расширенном виде (например, содержащаяся в паспорте здоровья, а на практике приходилось встречать ситуации, когда медицинская организация централизованно передает эти документы представителю работодателя, впрочем, справедливости ради отметим, что многие вкладывают их в закрытые конверты) может стать известной сотруднику кадровой службы ввиду выполнения им служебных обязанностей. Представляется, что при ее разглашении есть основания для применения ст. 13.14 КоАП РФ.

Право на информацию о здоровье пациента возникает у страховых организаций, с которыми у гражданина заключен договор

---

<sup>1</sup> Приказ Минздрава России от 22.08.2013 № 585н «Об утверждении Порядка участия обучающихся по основным профессиональным образовательным программам и дополнительным профессиональным программам в оказании медицинской помощи гражданам и в фармацевтической деятельности» // Российская газета. – 11.11.2013. – № 253.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 «Дело «Коновалова (Konovalova) против Российской Федерации» (жалоба № 37873/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 1.



добровольного страхования или при необходимости обязательного медицинского страхования. В первом случае гражданин заполняет анкету, в которой сообщает сведения о состоянии своего здоровья.

В силу примечания к ст. 13.14 КоАП РФ субъектами ответственности признаются адвокаты, получившие доступ к рассматриваемой информации в силу профессиональной деятельности.

Нормы, обязывающие обеспечить сохранность врачебной тайны, действуют и после смерти гражданина.

Вместе с тем, соблюдая баланс интересов гражданина, имеющего право на сохранение в тайне рассматриваемых сведений и иных лиц, а также государства, законодатель предусмотрел случаи, при которых передача указанной информации должна расцениваться как правомерное действие (п. 4 ст. 13 Основ). Не предполагая в данной работе подробной характеристики этих оснований, обратим внимание на ситуацию, не столь редкую, урегулированную законом, но нарушающую права наследников пациента. При наступлении страхового случая – смерти застрахованного гражданина – страховая организация обязана произвести соответствующие выплаты выгодоприобретателям. Для принятия решения об исполнении обязанностей по договору необходимо установить, можно ли признать смерть застрахованного страховым случаем. Очевидно, что без получения информации о состоянии здоровья и причине смерти застрахованного сделать вывод проблематично. Однако в документах медицинской организации отсутствует как запрет, так и согласие пациента на передачу информации. Буквально толкуя п. 4 ст. 13 Основ, отказывая в предоставлении информации, главный врач медицинской организации действует в соответствии с законом, в противном случае появятся основания для привлечения, в т.ч. и к административной ответственности.

Как указал Конституционный Суд РФ, законодательство в этой части требует корректировки. До этого «медицинским организациям надлежит по требованию супруга (супруги), близких родственников (членов семьи) умершего пациента, лиц, указанных в его информированном добровольном согласии на медицинское вмешательство, предоставлять им для ознакомления медицинские документы умершего пациента, с возможностью снятия своими силами копий (фотокопий), а если соответствующие медицинские документы существуют в электронной форме – предоставлять

соответствующие электронные документы»<sup>1</sup>. При этом согласие умершего на предоставление информации презюмируется. Отказ правомерен лишь в случае, если при жизни пациент выразил запрет на раскрытие сведений о себе, составляющих врачебную тайну.

Таким образом, объектом правонарушения по ст. 13.14 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с интересом личности в информационной сфере и в сфере защиты информации. Объективная сторона рассматриваемого правонарушения заключается в разглашении информации, доступ к которой ограничен федеральным законом, а именно к информации, составляющей врачебную тайну. Субъектом рассматриваемого правонарушения являются как граждане, так и должностные лица, получившие доступ к информации, составляющей врачебную тайну в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей. С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

*Руденко Артем Валериевич,  
канд. юрид. наук, заведующий кафедрой  
административного и финансового права,  
Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Симферополь*

## **НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СВЕТЕ ПРОЕКТА КОАП РФ**

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос реформирования полномочий субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности, анализируется предлагаемый в

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.01.2020 № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 01.03.2020).

проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подход.

**Ключевые слова:** административная ответственность, законодательство, концепция, КоАП РФ, субъект РФ.

Полномочие субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности является одним из наиболее часто реализуемых нормотворческих полномочий. Во всех субъектах РФ приняты законы или кодексы, посвященные вопросам административной ответственности. Однако, несмотря на активную правотворческую деятельность, вопрос правового регулирования полномочий субъектов РФ по установлению административной ответственности является крайне сложным<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что данная тема оставалась актуальной с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее КоАП РФ)<sup>3</sup>.

Действующий КоАП РФ в статье 1.3.1 закрепляет полномочие субъектов РФ в сфере установления административной ответственности как право, указывая, что «к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления». Таким образом, установление административной ответственности субъектом РФ в рамках закрепленных в КоАП РФ полномочий

---

<sup>1</sup> Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – URL : <http://council.gov.ru/events/news/102726/> (дата обращения 10.03.2020).

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Рукавишникова И.В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 38–43; Александрова Р.С. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Пробелы в Российском законодательстве. – 2010. – № 3. – С. 303–309; Коновалова Л.Г. Законодательство об административной ответственности субъектов Российской Федерации в свете принципа разграничения предметов ведения // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2013. – № 10. – С. 54–58.

зависит лишь от воли регионального законодателя и наличия региональных норм права, нуждающихся в защите.

Столь ограниченное по объему правовое регулирование привело к наличию большого количества «трактовок» со стороны нормотворческих органов субъектов РФ. В результате конкретизацию указанных полномочий взял на себя Верховный Суд Российской Федерации. Осуществляя контроль за законотворческой деятельностью субъектов РФ, он не только конкретизировал положения статей 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ, но и указал, что законы субъектов РФ об административной ответственности должны отвечать и иным требованиям. В результате был сформирован ряд требований к законам такого рода, который еще больше ограничил нормотворческие полномочия субъектов РФ. На данный момент к проблемам реализации полномочий субъектов РФ в сфере административной ответственности можно отнести:

1. Сложность определения понятия «вопросы федерального значения», закрепленного в статье 1.3 КоАП РФ. Анализ судебной практики Верховного Суда Российской Федерации показывает, что именно выход субъекта РФ за пределы своих полномочий при установлении административной ответственности становится причиной отмены половины статей законов об административной ответственности. Далекое не всегда первые инстанции судебной системы так же могут верно определить относится вопрос к «вопросам федерального значения» или нет.

2. Невозможность соблюдения требования правовой определенности нормы при установлении ответственности за нарушение муниципальных правовых актов. На данный момент отсутствует юдикотехнический механизм, позволяющий установить ответственность за нарушения ряда однородных, но разных по содержанию актов без использования отсылочной нормы. В тоже время Верховный Суд РФ в своих решениях не раз указывал, «что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об

административных правонарушениях»<sup>1</sup>, чем фактически ограничил использование отсылочных норм в законах субъектов РФ об административной ответственности.

3. Недопустимость опережающего нормотворчества субъектов РФ в сфере административной ответственности с целью оперативного решения возникающих на региональном уровне вопросов. Актуальность данной проблемы хорошо иллюстрируется ситуацией, возникшей вокруг продажи никотиносодержащих бестабачных смесей.

4. Недопустимость установления ответственности за общераспространенные действия, то есть действия, которые могут быть совершены на территории любого субъекта РФ.

5. Недопустимость использования оборота «в случае если ответственность за данные деяния установлена КоАП РФ», в то время как такой способ разграничения административной и уголовной ответственности широко используется на федеральном уровне.

Как видится, все эти проблемы должны найти свое решение при реформировании федерального законодательства об административной ответственности.

Разработчики представленной в июне 2019 года Концепции КоАП РФ<sup>2</sup> предложили новый подход к формированию полномочий субъектов РФ в вопросе установления административной ответственности. Он же был изложен и в Проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, представленном на обсуждение. По мнению разработчиков Проекта «к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2018 г. №82-АПГ18-13 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. – URL : <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12122018-n-82-arg18-13/> (дата обращения 01.12.2019).

<sup>2</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правительство Российской Федерации. – URL : <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwLAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения 20.12.2019).

правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных федеральными законами». Таким образом, действующая модель реализации совместных полномочий в сфере административной ответственности, в рамках которой Российской Федерацией и ее субъектам в КоАП РФ четко определены границы полномочий по установлению административной ответственности переходит в разрешительную модель, в которой федеральный законодатель будет регулировать право установления субъектами РФ административной ответственности за нарушение конкретных правоотношений. Это полностью разрушает идею, которая была заложена при разработке действующего КоАП РФ – возможность установления субъектами РФ административной ответственности за те деяния, которые являются специфичными для субъекта РФ, отражают его особенности.

Представленную модель нельзя назвать удачной.

Во-первых, федеральный законодатель еще больше ограничивает полномочия субъектов РФ в вопросе совместного ведения, что в свою очередь, нарушает принцип федерализма.

Во-вторых, данный подход нивелирует оперативность регионального законодателя, возможность быстрого реагирования на изменения правоотношений, ставя его полномочия в зависимость от принятия федеральных законов.

В-третьих, федеральные законы, закрепляющие полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности, фактически могут быть отнесены к системе законодательства об административных правонарушениях, что противоречит ст. 1.1 того же Проекта.

В-четвертых, предлагаемые изменения никак не решают юридико-технические проблемы регионального нормотворчества, существующие на сегодняшний день.

В-пятых, Проект не оговаривает каким именно образом федеральными законами должно осуществляться правовое регулирование полномочий субъектов РФ. Это может быть общее указание на такую возможность по примеру пункта 5 статьи 38 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»<sup>1</sup>. Или указание на

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

конкретное нормотворческое полномочие субъекта РФ, не связанное с установлением административной ответственности, из которого логически вытекает полномочие по установлению административной ответственности на уровне субъекта РФ как в абзаце 2 пункта 9 статьи 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>1</sup>. Или конкретное указание на возможность установления административной ответственности субъектами РФ, в том числе с превышением полномочий, установленных статьей 1.3.1 КоАП РФ, как это закреплено в пункте 4.1 статьи 5 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>2</sup>.

Таким образом, предложенная в Проекте КоАП РФ модель, не устанавливая четкие правила федерального нормотворчества по вопросам нормотворческих полномочий субъектов РФ, не только нарушает конституционный принцип федерализма, но и не создает четкого правового регулирования, обеспечивающего единство правоприменительной и нормотворческой практики. Кроме того, внедрение данной модели требует анализа всего массива действующего федерального законодательства на предмет наличия в нем указаний на нормотворческие полномочия субъектов РФ в сфере административно ответственности для их унификации. Так же она не разрешает проблем регионального нормотворчества, накопившихся за годы реализации действующего КоАП РФ.

Предложенная модель требует кардинальной переоценки, а правовое регулирование полномочий субъектов РФ в сфере административной ответственности – более детального регулирования.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

*Соловьева Светлана Владимировна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ**

*Аннотация.* Административное законодательство в части административной ответственности претерпевает значительные законодательные трансформации, этому способствует появление новых составов административных правонарушений и расширение применения тех или иных административных наказаний без изменения перечня и видов. На сегодняшний день в Государственной думе на рассмотрении находится проект Кодекса об административных правонарушениях, в связи с чем сравнительный анализ системы и видов административных наказаний действующего кодекса и проекта представляется необходимым.

*Ключевые слова:* правовые запреты и ограничения, административное наказание, механизм реализации, правовое регулирование.

Правоохранительная и судебная практика стоит на позиции, что реализация эффективности административной ответственности проявляется через количество рассмотренных административных дел и количества субъектов, подвергнутых административному наказанию. Одним из критериев эффективности реализации административной ответственности является показатель применения конкретного вида административного наказания.

По данным Судебного Департамента при Верховном суде РФ, ежемесячно судами рассматривается около 576 тысяч дел об административных правонарушениях, 85 % подозреваемых в совершении административного правонарушения признаются виновными, за большинство (72 %) правонарушений назначается



штраф, в 16 % случаев применяется административный арест, в 5,6 % – обязательные работы, в 5,3 % – лишение специального права, предоставленного лицу, каждому двадцатому правонарушителю назначается предупреждение<sup>1</sup>.

Кодексом об административных правонарушениях РФ в статье 3.2. устанавливается исчерпывающий перечень из десяти видов административных наказаний<sup>2</sup>. С момента принятия Кодекса об административных правонарушениях (2001 г.) перечень видов административных наказаний подвергался изменениям только четыре раза. В 2005 году было введено административное наказание в виде приостановления деятельности юридического лица<sup>3</sup>, в 2010 году – исключено наказание в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения<sup>4</sup>, в 2012 году было введено наказание в виде обязательных работ<sup>5</sup>, в 2013 году было введено наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения<sup>6</sup>. Исключение административного наказания или введение каждого нового вида влечет изменения в санкциях административных правовых норм. В таком случае следует отметить усиление репрессивного характера отдельных административных санкций в конкретных составах административных правонарушений путем расширения видов административных наказаний подлежащих применению.

---

<sup>1</sup> Судебный Департамент при Верховном суде РФ. Данные судебной статистики. – URL : [www.cdep.ru](http://www.cdep.ru) (дата обращения 07.03.2020).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» от 09.05.2005 № 45-ФЗ // СЗ РФ. 09.05.2005. № 19. Ст. 1752.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия» от 28.12.2010 № 398-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 10.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 08.06.2012 № 65-ФЗ // СЗ РФ. 11.06.2012. № 24. Ст. 3082

<sup>6</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» от 23.07.2013 № 192-ФЗ // СЗ РФ. 29.07.2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4025.

В целом, административные наказания в статье 3.2. КоАП РФ закрепляются путем их простого перечисления, тем самым они не образуют системы в их расположении. Система административных наказаний представлена только делением на основные и дополнительные (ст. 3.3. КоАП РФ), причем, в основу такого деления положен репрессивный критерий. По своему содержанию, все перечисленные виды административных наказаний могут быть объединены в две основные группы: административные наказания, применяемые в отношении физических лиц и административные наказания, применяемые в отношении физических и юридических лиц.

В науке административного права отсутствует комплексное исследование, направленное на рассмотрение вопроса системы административных наказаний. Основная масса исследований сосредотачивается на изучение теоретических и практических вопросов реализации конкретного вида административного наказания, считая, видимо, что систематизация не поддается научному обоснованию.

В рамках освещения представленной темы, следует указать только на те аспекты административных наказаний, которые имеют наиболее спорные моменты практического применения. По данным Агентства правовой информации наиболее часто применяемыми административными наказаниями являются предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности<sup>1</sup>.

Судебная практика применения административного наказания в виде *предупреждения* такова, что данный вид наказания приобретает все большую практическую реализацию, которой способствуют изменения внесенные Федеральным законом от 03.07.2016 № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup>, в соответствии с которыми суды могут заменить административное наказание в виде административного штрафа предупреждением (ч. 2 ст. 3.4 и ч. 1 ст. 4.1.1. КоАП РФ). Однако, замена административного

---

<sup>1</sup> Агентство правовой информации. – URL : <http://апи-пресс.рф> (дата обращения 03.03.20).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 03.07.2016 № 316-ФЗ // СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (Ч. II). Ст. 4249.

штрафа предупреждением возможна при наличии определенных условий: в отношении определенной категории субъектов – малого и среднего предпринимательства; если правонарушение совершено впервые; отсутствие причинения вреда и угрозы жизни и здоровью, и последнее условие – не относиться к перечню статей указанных в статье 4.1.1. КоАП РФ.

Как отмечают некоторые авторы,<sup>1</sup> из перечисленных оснований замены административного штрафа предупреждением, наиболее не проработанными являются определение круга субъектов, так как в административном праве отсутствует понятие малого и среднего предпринимательства как субъектов административной ответственности. И еще один момент, на который обращают внимание, это вопрос о субъекте, который может осуществить замену административного наказания предупреждением. На сегодняшний день, органы, осуществляющие рассмотрение административного правонарушения, не применяют положения ст. 4.1.1. КоАП РФ о замене, хотя прямого указания, что они не имеют права ее производить нет, как и то, что они обязаны или вправе это делать, поэтому замена административного штрафа предупреждением в основном производится в судебном порядке на стадии рассмотрения административного дела об административном правонарушении.

**Административный штраф** является самым назначаемым видом административного наказания, имеет широкую практику применения, практически каждый состав административного правонарушения содержит данный вид административного наказания в санкции статьи. Основной проблемный аспект применения данного вида административного наказания, на который обращают внимание многие исследователи, является вопрос об исполнении, особенно если имеет место принудительное исполнение постановлений о взыскании штрафа, который уплачен до возбуждения исполнительного производства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Шишов М.А. Актуальные вопросы замены наказания в виде административного штрафа предупреждением // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 50–52; Тихомирова Л.А. Особенности реализации отдельных положений КоАП РФ и некоторые проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. – 2018.

<sup>2</sup> Соловьева С.В. Административный штраф: вопросы механизма реализации // Административное и финансовое право в условиях новой экономической реальности: опыт и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14–15 октября 2017 г.). Сборник статей / С.В. Соловьева; Отв. Ред. Е.А. Бочкарева. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2017. – С. 284–289.

При применении административного наказания в виде **конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения** основным проблемным аспектом практической реализации является вопрос о разграничении двух процессуальных действий – назначение наказания в виде конфискации и применение меры административного принуждения в виде изъятия из незаконного владения лица предмета административного правонарушения. Применение судом конфискации как вида административного наказания и изъятия из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, имеет различные правовые последствия.

В случае применения судом конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения передаются в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ). При осуществлении судом изъятия из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, вещи, изъятые из оборота, подлежат передаче в соответствующие организации или уничтожению, вещи, не изъятые из оборота, подлежат возвращению собственнику, законному владельцу, а при неустановлении его передаются в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 3.7, п.п. 1, 2, 2.1 ч. 3 ст. 29.10 КоАП РФ)<sup>1</sup>.

**Лишение специального права, предоставленного физическому лицу** как вид административного наказания имеет широкую практическую реализацию за правонарушения на транспорте и в области дорожного движения и, в основном, связано с лишением такого специального права как право управления транспортным средством. Но указанное специальное право не является единственным, которого можно лишить правонарушителя в соответствии с нормами Кодекса об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> «Обзор практики рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, связанных с назначением административного наказания в виде конфискации, а также с осуществлением изъятия из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, вещей и иного имущества в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.09.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 4.

Статья 3.8 КоАП РФ содержит общие положения о применении административного наказания в виде лишения специального права и не содержит перечень разновидностей этого наказания. Как отмечают некоторые авторы, в данной административной норме упоминаются лишение права управления транспортным средством и лишение права осуществлять охоту, причем путем исключения определенных лиц из числа субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности<sup>1</sup>. Разновидности специального права перечисляются частях 1–6 ст. 32.5 и в статье 32.6 КоАП РФ, которыми регулируется исполнительное производство применительно к лишению специального права. Данный вид административного наказания является наказанием, которое назначается только судом, так как оно связано с ограничением прав и свобод граждан, поэтому, представляется не допустимым, отсутствие в общей норме конкретизации каких специальных прав может быть лишен субъект правонарушения.

*Административный арест* в соответствии с частью 2 статьи 3.9 КоАП РФ может быть назначен лишь в исключительных случаях, если данный вид наказания прямо предусмотрен санкцией административной нормы и, когда с учетом характера деяния и личности нарушителя применение иных видов наказания не обеспечит реализации задач административной ответственности. Последний критерий является оценочным и в каждом конкретном случае суд должен решить применение каких видов административных наказаний обеспечит реализацию задач административной ответственности или нет, тем самым при назначении данного наказания возможен субъективный подход. Так как, административный арест как вид административного наказания предусматривается только в 27 составах Кодекса об административных правонарушениях, следует поставить вопрос об исключении данного вида наказания из общего перечня статьи 3.2 КоАП РФ. Кроме того, практическая реализация данного вида административного наказания не сопоставима с его эффективностью, так как требует «запуска» сложного административного механизма тождественного с применением аналогичного уголовного наказания, с аналогичными проблемными аспектами применения.

---

<sup>1</sup> Якимов А.Ю. Установление и применение административного наказания в виде лишения специального права (разновидности данного наказания и их особенности) // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 32–40.

При исполнении административного наказания в *виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства* основным проблемным аспектом является отсутствия регламентации процессуальных сроков. Помещение в специальные учреждения выдворяемых лиц является бессрочной мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 3.10 и ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ применение указанной меры продолжается до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. В связи с этим вопрос о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение судьи вынуждены решать, ориентируясь прежде всего на наличие или отсутствие объективных возможностей для последующего исполнения вынесенного постановления в этой части.

**Дисквалификация** как вид административного наказания применяется к физическим лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, должности муниципальной службы. По своему содержанию данный вид административного наказания сходен с дисциплинарным взысканием, применяемым к государственным и муниципальным служащим. Если государственный или муниципальный служащий привлекается к административной ответственности за совершение правонарушения в сфере порядка управления или любое иное связанное с осуществлением служебной деятельности, то такому лицу устанавливается запрет на замещение должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, должности муниципальной службы.

Сложнее применять дисквалификацию к лицам, осуществляющим управление юридическим лицом, так как Кодекс административных правонарушений не относит этих лиц к должностным лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, должности муниципальной службы, они несут административную ответственность как должностные лица и в основном такая деятельность осуществляется либо по договору, либо по доверенности, либо в силу специального акта.

И, как отмечают некоторые авторы<sup>1</sup>, если такая деятельность осуществляется на основе трудового договора, то Трудовой кодекс РФ рассматривает дисквалификацию как административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, а значит, выступающее основанием для его прекращения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК<sup>2</sup>. А если же в основе взаимоотношений юридического лица и его руководителя (особенно при совпадении в одном лице учредителя и генерального директора юридического лица) лежат гражданско-правовые отношения, основанные на договоре, то применить наказание в виде дисквалификации практически невозможно, так как нет соответствующего исполнительного механизма.

Тенденция применения данного вида наказания идет по пути увеличения составов административных правонарушений, но это не влечет расширения практики применения дисквалификации. Причиной этого является ее низкая эффективность. В санкциях статей Кодекса об административных правонарушениях дисквалификация, хотя и отнесена к основным видам административных наказаний, чаще всего используется как альтернатива административному штрафу, механизм взыскания которого хорошо отработан.

*Административное приостановление деятельности* как вид административного наказания применяется только в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, но при этом, следует отметить расширение применения данного наказания в судебной практике.

Основной проблемный аспект лежит в плоскости развития малого и среднего бизнеса и экономики в целом, так как приостановление деятельности разрушает хозяйственные связи, делает невозможным исполнение обязательств (в том числе перед бюджетами различных уровней), приводит к задержке выплаты заработной платы работникам, и в целом к «сворачиванию» бизнеса или банкротству юридического лица. Кроме того, по своему содержанию данному виду административного наказания присущи черты не наказания, а меры процессуального обеспечения рассмотрения

---

<sup>1</sup> Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. – 2016. – № 2. – С. 93–104.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3

административного дела, особенно если данный вид наказания назначается не судьей, а уполномоченными должностными лицами, хотя их круг и ограничен.

Наказание в виде *обязательных работ*, также, как и административный арест, применяется по ограниченному количеству составов, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях и, также, имеет низкую практическую реализацию и низкую эффективность. Во-первых, такое положение обусловлено законодательным ограничением по кругу лиц, к которым данный вид наказания может быть применен, во-вторых, сложность механизма реализации, который ограничен сроком данного вида наказания. Следует отметить, что применение административных наказаний, имеющих сходную правовую природу с аналогичными уголовными наказаниями, сопряженных с реальным ограничением прав или свободы (как в случае назначения административного ареста), в административном праве не эффективны, поэтому исключение данных видов административных наказаний представляется вполне уместным.

Правоприменительная практика по применению административного наказания в виде *административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований* на сегодняшний день крайне низкая, если не сказать, что отсутствует вовсе, поэтому можно поставить под сомнение целесообразность данного наказания в перечне ст. 3.2 КоАП РФ как вида административного наказания.

Таки образом, обозначенные проблемы эффективности реализации административных наказаний являются только частью основных проблем применения административной ответственности, что влечет за собой торможение законодателя по совершенствованию перечня административных наказаний, о чем свидетельствует предложенный законопроект нового Кодекса об административных правонарушениях. Законопроект сохраняет ныне действующую систему административных наказаний, только с уточнением формулировок некоторых из них и увеличивает количество административных деликтов, за которые они будут назначаться, ничего не меняет в правовом содержании административных наказаний и обозначенные проблемы остаются те же.



**Фарикова Екатерина Александровна,**  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар

## **СОВРЕМЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные современные тенденции развития законодательства об административных правонарушениях, проанализировано актуальное состояние и перспективы развития и реформирования административного и административно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** административное право, административное законодательство, административный процесс, административное судопроизводство, законодательство об административных правонарушениях.

Современная Россия находится в постоянном процессе развития и преобразования системы права и правоприменительной практики. В первую очередь, это обусловлено необходимостью реализации основных положений и принципов правового государства, провозглашенного в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ<sup>1</sup>. Последние годы характеризуются реформированием многих отраслей законодательства, но в то же время изменения происходят постепенно и последовательно. Как отмечает Л.В. Комарова, «впервые современная модернизация проводится в условиях поступательного развития, являясь важнейшим инструментом достижения социально значимых целей, завершающих многолетнюю российскую трансформацию»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Комарова Л.В. Социальное регулирование макролокальных геоэкономических систем: социально-философский анализ : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – Краснодар, 2012. – С. 4.

В целях всестороннего обеспечения прав и свобод человека и гражданина государство стремится к совершенствованию законодательства в сфере регулирования административных правоотношений, повышению эффективности административно-правовых норм и практики их применения.

Административное право – это традиционная отрасль российского права, относящаяся к публичному праву и представляющая собой «систематизированную систему норм права, регулирующих различные общественные отношения, возникающие в сфере управленческой деятельности, одним из участников которых является государство или его представитель в лице уполномоченного органа исполнительной власти»<sup>1</sup>. Таким образом, административное право – это достаточно широкая по объему регулируемых отношений отрасль права, охватывающая различные проявления публичных отношений в сфере государственного управления.

Несмотря на давность своего существования и подробную теоретическую разработанность, современное административное право характеризуется множеством проблем и противоречий, связанных с системой законодательства, регулирующего административные правоотношения, а также практикой его применения.

Одной из наиболее острых проблем в последние годы остается вопрос, какие подотрасли и институты относятся к системе административного права, а какие правовые образования выходят за его пределы. Так, в науке разделились мнения относительно признания самостоятельности административного процессуального права в системе российского права.

Многие представители теории административного права считают, что административно-процессуальное право – это самостоятельная отрасль, при этом имея в виду административное судопроизводство, т.е. судебный порядок разрешения административных дел<sup>2</sup>. Однако административно-процессуальные нормы в широком смысле могут быть не только судопроизводственными, но и процедурными, а также касающимися производства по делам об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> Давыдова Н.Ю. Административное право : учебное пособие. – Оренбург : ОГУ, 2017. – С. 16.

<sup>2</sup> Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. .. канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. – С.21.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский и Ю.Н. Стариков, напротив, считают, что процессуальные нормы органично включены в рамки отдельных административно-правовых институтов и вторичны по отношению к материальным административно-правовым нормам, поскольку существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию последних. Таким образом, в рамках данного подхода административно-процессуальное право рассматривается как обеспечивающая подсистема отрасли административного права<sup>1</sup>.

Иной точки зрения придерживается Е.Б. Лупарев, который полагает, что в состав административных правоотношений входят только процедурно-управленческие отношения, а административно-деликтные и спорные представляют собой самостоятельную систему административно-процессуальных правоотношений<sup>2</sup>.

Анализируя научные воззрения относительно места административно-процессуальных норм в системе административного права, необходимо учитывать, что многие из них были сформулированы до принятия в 2015 г. КАС РФ<sup>3</sup>. Долгожданная систематизация административно-процессуальных (судопроизводственных) норм, с одной стороны, явилась важным шагом для упорядочения норм административного права, которые были рассредоточены по многочисленным нормативно-правовым актам разной отраслевой принадлежности, с другой стороны, позволила сторонникам самостоятельности административно-процессуального права укрепить свою позицию.

По нашему мнению, тенденции развития системы российского права таковы, что административное право следует рассматривать в широком смысле, подразумевая под ним отрасль, которая объединяет в себе материальные и процессуальные нормы.

Подобную точку зрения в своих суждениях воплощает С.Ф. Мазурин, который считает, что административное право рассматривается как самостоятельная правовая отрасль, состоящая из двух подотраслей (ветвей): материальной, регулирующей

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – С. 583.

<sup>2</sup> Лупарев Е.Б. Административные правоотношения как системообразующий элемент публичных правоотношений // Бизнес в законе. – 2012. – № 6. – С. 56–57.

<sup>3</sup> Российская газета. – 2015. – 11 марта.

материально-правовое содержание управленческих правоотношений, и процессуальной, регулирующей процедурные и организационные вопросы реализации материальных норм, порядок разрешения юридических споров, защиты прав и законных интересов участников правоотношений<sup>1</sup>.

Вызывает интерес концепция Е.Б. Лупарева о комплексных административных правоотношениях. Суть ее состоит в том, что существуют правоотношения, хоть и материально-правового содержания, но в которых присутствует процедурно-процессуальный элемент. В системе названных административно-процессуальных норм это так называемые процедурные нормы. С точки зрения такой концепции, содержание административно-процессуальных правоотношений в собственном смысле слова (деликтные и спорные) полностью охвачены процедурно-процессуальным механизмом<sup>2</sup>.

Мы согласны с мнением Ю.Н. Старилова, который в своих новейших трудах пишет, что в системе и структуре административного права может присутствовать «процессуально-правовой» момент, который воплощается в трех аспектах: в административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях. При этом ученый считает, что административный процесс в собственном смысле слова один – это только административное судопроизводство<sup>3</sup>.

На наш взгляд, учитывая соотношение понятий «право» и «законодательство», а также их систем, административное право воплощается через административное и административно-процессуальное законодательство.

Как уже упоминалось выше, в систему административного права включены административно-деликтные нормы, правовые нормы, регулирующие производство по делам об

---

<sup>1</sup> Мазурин С.Ф. Административное право : учебник в 2-х т. – М. : Прометей, 2017. – Т. 1. – С. 102.

<sup>2</sup> Лупарев Е.Б. Административное право : в 10 т. – Т. 2: Административные правоотношения. – М. : Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – С. 43.

<sup>3</sup> Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 2(29). – С. 37–38.

административных правонарушениях. Анализируя тенденции и эффективность действия и применения административного законодательства в данной области необходимо отметить, что в ближайшем будущем ожидаются изменения законодательства об административных правонарушениях. Действующий КоАП РФ, много лет составлявший основу административно-деликтного законодательства, подвергался изменениям непомерное число раз, тем самым утрачивая логику построения, системность правового регулирования и образуя правовые коллизии. Все это, несомненно, снижает эффективность административно-деликтного законодательства. Таким образом, назрела объективная необходимость принятия нового КоАП, который более совершенно логически построен, уточняет и сокращает количество составов административных правонарушений, минимизирует трудности, возникающие при применении норм об административных правонарушениях.

В 2019 г. была одобрена Концепция нового кодекса об административных правонарушениях<sup>1</sup>, которая не только отразила вышеуказанные изменения, но и подразумевает выделение процессуальных норм из КоАП. В связи с этим Минюстом России разработаны проекты следующих федеральных законов:

1) новый КоАП РФ<sup>2</sup>, который закрепляет общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях, а также составы административных правонарушений;

2) отдельный Процессуальный кодекс об административных правонарушениях<sup>3</sup>, который определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, а также порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях;

3) Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Сайт Правительства РФ. – URL : <http://static.government.ru> (дата обращения 17.02.2020).

<sup>2</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL : <https://regulation.gov.ru/projects#nra=99059> (дата обращения 17.02.2020).

<sup>3</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL : <https://regulation.gov.ru/projects#nra=99061> (дата обращения 17.02.2020).

<sup>4</sup> Там же.

На основании изложенного можно констатировать, что административное и административно-процессуальное законодательство активно реформируется в последние годы. Можно утверждать, что законодатель посредством принятия КАС РФ сделал важный шаг к упорядочению административно-правовых норм и практики их применения. Готовится к реализации следующая ступень в развитии административного права: приближается к завершению необходимая и своевременная дифференциация правового регулирования материально-правовых и процессуальных административно-деликтных отношений. Следует признать, что планируемая реформа является в своем роде уникальной и кардинальной. Указанные изменения разрешат множество противоречий, которые в настоящее время свойственны административно-деликтному законодательству, тем самым способствуя повышению его эффективности.

*Шатурина Наталья Алексеевна,  
старший преподаватель кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
ФГБОУ ВО «ЛГПУ  
имени П.П. Семенова-Тян-Шанского»  
г. Липецк*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ)**

*Аннотация.* Актуальность мер по проведению единообразной государственной политики по противодействию коррупции обусловлена крайне высокой степенью общественной опасности данного явления, особенно в тех случаях, когда речь идет о коррупции в системе органов государственной и муниципальной власти. В статье, на примере Липецкой области, рассматриваются организационно-правовые аспекты противодействия коррупции в

субъектах Российской Федерации. Утверждается, что создание надлежащей правовой базы позволило начать перестройку организационной составляющей противодействия коррупции как на федеральном, так и на региональном уровнях.

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, Липецкая область, государственные служащие.

Борьба с коррупцией в различных сферах жизнедеятельности общества является одной из приоритетных задач современного российского государства<sup>1</sup>. Современные задачи противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы Российской Федерации носят всесторонний и комплексный характер, а их разрешение непосредственно связано с ростом эффективности публично-властного управления, улучшением экономического, социального и культурно-духовного состояния общества.

Следует констатировать тот факт, что коррупция на сегодняшний день поразила большинство сфер государственного и муниципального управления. Ряд должностных лиц используют свои полномочия для совершения противозаконных действий, за счет личных коррупционных связей влияют на принятие решений в сферах, управление которыми непосредственно не входит в круг их обязанностей, а свои непосредственные обязанности выполняют только за дополнительное вознаграждение и др.<sup>2</sup>

Безусловно, проблема коррупции в различной степени существует в подавляющем большинстве государств, однако достаточно сложно найти демократическое, правовое, индустриально развитое и социально ориентированное государство с высоким уровнем коррупции в системе государственного управления. В связи с этим сложно не согласиться с тезисом о том, что «государство коррумпированное и правовое государство – понятия несовместимые». Более того, очевидным является и тот факт, что

---

<sup>1</sup> Чепрасова Ю.В. К вопросу признания преподавателя вуза субъектом коррупционных преступлений. В сборнике: Актуальные проблемы теории и практики противодействия коррупции: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж : Издательство «ООО Ритм», 2019. – С. 163.

<sup>2</sup> Черепанова Е.В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. – 2017. – № 4. – С. 101–102.

эффективно организованная государственная и муниципальная служба и коррупция – категории противоположные<sup>1</sup>.

Предупреждение коррупции – это деятельность, направленная на введение элементов корпоративной культуры, совершенствование организационной структуры, правил и процедур, регламентированных внутренними нормативными документами, с целью предотвращения коррупционных правонарушений<sup>2</sup>.

Для эффективной борьбы с коррупцией необходимы разносторонние, комплексные и долгосрочные меры, направленные на профилактику данного негативного явления. Необходимо, в частности, менять отношение общества к коррупции, повышать правовую культуру граждан и бороться с «неинформированностью» населения Российской Федерации в данной сфере. Особенно важно проводить соответствующую работу на региональном уровне<sup>3</sup>, удаленном от столичных центров и отчасти создающем условия для «административной распухлости».

Исполнительными органами государственной власти Липецкой области в 2019 году осуществлялась реализация мероприятий Плана противодействия коррупции в Липецкой области на 2018–2020 годы, утвержденного распоряжением главы администрации Липецкой области от 12 февраля 2018 года № 66-р.

Мероприятия областного Плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы ориентированы на цели и приоритеты, установленные Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378.

Для обеспечения согласованных действий органов государственной власти области и органов местного самоуправления муниципальных образований, а также в интересах их взаимодействия

---

<sup>1</sup> Абашев С.Н. Актуальные вопросы противодействия коррупции средствами прокурорского надзора в России / С.Н. Абашев, А.Е. Баньковский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 12. – С. 60–64.

<sup>2</sup> Ломакина Л.А. Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2016. – № 11.

<sup>3</sup> Маркова О.А. Проблемы организации профилактики коррупции в государственных органах / О.А. Маркова, М.С. Кошелев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 11. – С. 39–44



на территории Липецкой области с федеральными органами государственной власти, институтами гражданского общества, СМИ при реализации мер по противодействию коррупции в 2019 году было проведено 4 заседания специализированной комиссии, созданной с целью координации антикоррупционной деятельности. В результате заседаний комиссии были разработаны меры профилактики коррупционных нарушений при осуществлении исполнительными органами государственной власти области контрольно-надзорной деятельности, закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, расходовании бюджетных средств, а также по выявлению и устранению зон коррупционных рисков в деятельности органов власти.

В рамках реализации Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в исполнительных органах государственной власти области функционировали комиссии по противодействию коррупции, координирующие антикоррупционную работу и осуществляющие контроль за реализацией мероприятий ведомственных планов по противодействию коррупции.

В 2019 году управлением по вопросам противодействия коррупции, контроля и проверки исполнения администрации области осуществлены комплексные проверки организации работы по реализации нормативных правовых актов Российской Федерации и Липецкой области, касающихся вопросов противодействия коррупции, в управлениях энергетики и тарифов, дорог и транспорта, по охране культурного наследия, образования и науки, сельского хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства, по охране, использованию объектов животного мира и водных биологических ресурсов, государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники. Информация о выявленных нарушениях доведена до сведения руководителей исполнительных органов государственной власти области и заместителей главы администрации области, курирующих их деятельность.

При проведении проверок государственным гражданским служащим оказывалась консультативная помощь по вопросам соблюдения ограничений и запретов, заполнения справок о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера<sup>1</sup>.

По итогам проведенных контрольных мероприятий в исполнительных органах государственной власти области в 2019 году, а также на основании информации прокуратуры области были осуществлены проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных 17 гражданскими служащими области. Результаты проверок рассмотрены соответствующими комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, на основании решений (рекомендаций) которых к ответственности за коррупционные правонарушения привлечены 12 гражданских служащих области. К девяти из них применены меры ответственности в виде замечаний, трем – объявлены выговоры.

Комплексное противодействие коррупции в системе муниципальной службы регулируется правовыми актами различной отраслевой принадлежности, а также осуществляется различными органами государственной власти.

В 2019 году во всех муниципальных районах и городских округах Липецкой области проведен мониторинг организации работы по предупреждению коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления. Изучено наличие в органах местного самоуправления нормативных правовых актов, разработка и принятие которых отнесена к компетенции муниципальных образований. Итоговые результаты мониторинга направлены главам муниципальных образований для принятия соответствующих мер.

В соответствии с Законами области от 30 декабря 2005 года «О государственной гражданской службе Липецкой области» и от 15 декабря 2015 года № 476-ОЗ «О правовом регулировании некоторых вопросов по профилактике коррупционных правонарушений в Липецкой области» в период с 11 января по 30 апреля 2019 года управлением по вопросам противодействия коррупции, контроля и проверки исполнения администрации области, кадровыми службами и должностными лицами областного Совета депутатов,

---

<sup>1</sup> Сайт Администрации Липецкой области. – URL : <http://admlip.ru/activities/protivodeystvie-korrupsii/doklady-otchety-obzory-statisticheskaya-informatsiya> (дата обращения 06.03.2020).

исполнительных органов государственной власти области, ответственными за работу по профилактике коррупционных правонарушений, осуществлен прием и анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы области (далее – Сведения о доходах).

Во всех исполнительных органах государственной власти области осуществлялась разъяснительная работа по соблюдению гражданскими служащими ограничений и запретов, а также по исполнению ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Вопросы антикоррупционного законодательства включены в тестовые задания для проведения квалификационного экзамена на присвоение очередного классного чина для гражданских служащих, замещающих должности по срочному служебному контракту, аттестации, конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы области.

В целях эффективного использования областного имущества, контроля за использованием и сохранностью, а также снижения коррупционных рисков в данной сфере, управлением имущественных и земельных отношений области проведено 35 внеплановых выездных проверок целевого использования, сохранности и эффективности распоряжения государственным имуществом, в ходе которых проверено использование 181 объекта недвижимого имущества.

Общее количество проведенных в отчетном периоде контрольных мероприятий эффективного использования областного имущества, контроля за его использованием и сохранностью – 52, в ходе которых проверено 779 объектов недвижимого имущества. В результате проверок целевого использования, сохранности и эффективности распоряжения государственным имуществом коррупционных нарушений не выявлено.

В рамках договорной и претензионной работы проведены 1516 проверок использования земельных участков. В ходе проверок выявлено 7 земельных участков, используемых не по целевому назначению. По данным фактам в суды направлены соответствующие обращения о расторжении договоров аренды. В 2019 году управлением финансов области осуществлялся контроль за

соответствием информации, содержащейся в документах, размещаемых в Единой информационной системе в сфере закупок, предусмотренной частью 5 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> (далее – Закон № 44-ФЗ).

Все контрольные мероприятия проведены в полном объеме и в сроки, установленные действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Всего за отчетный период объектами контроля явилось порядка 104 тысяч документов (планы закупок, планы-графики, извещения об осуществлении закупки, проекты контрактов, информация о заключенных контрактах).

В соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ в рамках реализации полномочий по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Липецкой области в 2019 году проведены проверки в 29 государственных областных учреждениях.

Управлением по контролю и регулированию контрактной системы в сфере закупок области в отчетном периоде проведено 160 проверок соблюдения требований Закона № 44-ФЗ. По итогам проведенных контрольных мероприятий в отношении должностных лиц, допустивших нарушения законодательства, возбуждено 275 дел об административных правонарушениях.

В 52 случаях рассмотрения административных дел виновные должностные лица привлечены к административной ответственности в виде наложения штрафа на общую сумму 662,8 тыс. руб. Коррупционных проявлений при осуществлении контрольных мероприятий выявлено не было<sup>2</sup>.

В целях осуществления антикоррупционного просвещения, обобщения и распространения опыта профилактики коррупционных правонарушений в сфере размещения заказа для государственных и муниципальных нужд управлением по контролю и регулированию контрактной системы в сфере закупок области проводилась информационно-методическая работа с заказчиками

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>2</sup> Сайт Администрации Липецкой области. – URL : <http://admlip.ru/activities/protivodeystvie-korruptsii/doklady-otchety-obzory-statisticheskaya-informatsiya> (дата обращения 06.03.2020).

Липецкой области, направленная на качественное размещение государственного и муниципального заказа на территории области и исключение коррупционных составляющих. С заказчиками Липецкой области проведено 33 мероприятия: совещания, рабочие совещания, выездные обучающие семинары, рабочие встречи, в том числе посредством видео-конференц-связи.

В рамках повышения эффективности использования средств областного бюджета управлением финансов области совершенствовалась нормативно-правовая база, согласно требованиям, которой распределение бюджетного финансирования осуществляется по методикам, утвержденным соответствующими нормативными правовыми актами.

Объем субсидий и их предоставление юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, некоммерческим организациям, не являющимся автономными, казенными и бюджетными учреждениями, ежегодно утверждается Законом об областном бюджете.

Указанные субсидии предоставлялись главными распорядителями средств областного бюджета в порядке, установленном администрацией области, на основании соглашений о предоставлении субсидии, заключенных между главным распорядителем средств областного бюджета и получателем субсидии.

Для обеспечения информационной открытости и прозрачности расходования средств областного бюджета получателями субсидий на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещались нормативные правовые акты по профилактике коррупционных и иных правонарушений при выделении субсидий (предоставлении грантов), а также информация о проведенных проверках в отношении получателей субсидий. В целях контроля за использованием субсидий, выделенных подведомственным учреждениям, последними представлялись отчеты о количестве и виде выполненных работ в рамках государственного задания.

Администрацией области и исполнительными органами государственной власти области проводилась работа по антикоррупционному просвещению населения области.

Исполнительными органами государственной власти области, а также государственными учреждениями размещены в своих помещениях и распространены среди сотрудников памятки, содержащие антикоррупционные обязанности, запреты и ограничения, связанные с исполнением обязанностей государственной гражданской службой. А также памятки с перечислением мер ответственности за неисполнение указанных обязанностей, запретов и ограничений.

Проведенный управлением по вопросам противодействия коррупции, контроля и проверки исполнения администрации области анализ показал, что все мероприятия Плана мероприятий управлений, входящих в структуру администрации Липецкой области, и исполнительных органов государственной власти Липецкой области по антикоррупционному просвещению населения Липецкой области на 2019–2020 годы, запланированные на 2019 год, исполнены.

В 2019 году были реализованы мероприятия подпрограммы «О противодействии коррупции в Липецкой области» государственной программы области «Обеспечение общественной безопасности населения и территории Липецкой области».

В целях обобщения информации для совершенствования антикоррупционной политики, управлением внутренней политики области в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 г. № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня «бытовой» коррупции в субъектах Российской Федерации», на территории 18 муниципальных районов и 2 городских округов области был проведен социологический опрос населения. Объем общей репрезентативной выборки опрошенного населения области составил 1254 человек. Опрос показал, что большинство респондентов (граждан и субъектов предпринимательства) – 92,8 % – не сталкивалось в 2019 году с коррупционными явлениями (в 2018 году показатель составил 60,4 %, в 2017 году – 54,2 %, в 2016 – 53,1 %) <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сайт Администрации Липецкой области. – URL : <http://admlip.ru/activities/protivodeystvie-korrupsii/doklady-otchety-obzory-statisticheskaya-informatsiya> (дата обращения 06.03.2020).

Уровень информационной прозрачности деятельности органов власти области в оценках респондентов распределился следующим образом: на вопрос о том, делают ли власти для противодействия коррупции «все возможное» – ответили 8,9 % респондентов, «делают много» – 11,6 %, «делают мало» – 20,6 %, «ничего не делают» – 14,2 %.

Таким образом, одним из важнейших направлений совершенствования действующей в современной России национальной системы государственного и муниципального управления является кардинальное снижение существующего уровня коррупции. По результатам анализа законодательства Липецкой области и принятых Администрацией области мер антикоррупционного характера можно сделать вывод о том, что органы государственной власти субъекта ведут динамичную работу по приведению нормативных правовых актов Липецкой области, направленных на устранение коррупциогенных факторов, в соответствие с федеральным законодательством. Особые меры предпринимаются в целях предотвращения коррупционных действий в системе органов государственной власти области. Прилагаются усилия по формированию единой государственной политики в области противодействия коррупции.

*Научное издание*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА  
ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ,  
ТЕНДЕНЦИИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

**Материалы  
Всероссийской научно-практической конференции  
(Краснодар, 10 июня 2020 г.)**

**Сборник статей**

**Статьи публикуются в авторской редакции**

Технический редактор – А.С. Семенов  
Компьютерная верстка – М.Н. Гусева  
Дизайн обложки – О.Я. Фоменко

Подписано в печать 15.10.2020  
Бумага «Снегурочка»  
Печ. л. 15,5  
Усл. печ. л. 14,5  
Уч.-изд. л. 13,0

Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Печать трафаретная  
Изд. № 1125  
Тираж 110 экз.  
Заказ № 2193

ООО «Издательский Дом – Юг»  
350010, г. Краснодар, ул. Зиповская 9, литер «Г», оф. 41/3  
тел. +7(918) 41-50-571

e-mail: [id.yug2016@gmail.com](mailto:id.yug2016@gmail.com)

Сайт: <http://id-yug.com>