

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

**Кафедра административного и финансового права**



**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО  
И ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Сборник статей

Краснодар  
2022

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»;*  
*Васильева Е.Г., канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»;*  
*Соловьева С.В., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник  
кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»*

**А43 Актуальные проблемы административного и финансового права.**  
Сборник статей. Выпуск третий / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, Е.Г. Васи-  
льева, С.В. Соловьева; СКФ ФГБОУВО «Российский государствен-  
ный университет правосудия». – Краснодар : Издательский Дом –  
Юг, 2022. – 192 с.

ISBN 978-5-91718-685-6

В сборнике представлены статьи участников всероссийских научно-практических научных мероприятий, организованных кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар) в 2020 и 2021 годах.

В статьях охвачен широкий круг актуальных проблем административного и финансового права: вопросы правового регулирования общественных отношений в сфере публичного управления, особенности применения административного законодательства в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, тенденции и перспективы совершенствования правотворчества и правоприменения в сфере финансовой деятельности, а также проблемы реализации полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации.

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

ББК 67.401:67.402  
УДК 342.9:347.73

ISBN 978-5-91718-685-6

© Коллектив авторов, 2022  
© Оформление ООО «Издательский  
Дом – Юг», 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

## Часть 1

### Всероссийский научно-практический круглый стол «Правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления» 20 ноября 2020 г.

<b>Бочкарева Е.А.</b> Правовое регулирование межбюджетных отношений в условиях трансформации публичного управления .....	7
<b>Васильева Е.Г.</b> Правовые формы институализации современной российской налоговой системы .....	11
<b>Волкова В.В.</b> Правовое обеспечение поощрения как метода публичного управления .....	17
<b>Зюзин В.А., Порываев С.А.</b> Современные подходы к методам и формам публично-правового регулирования экономики .....	22
<b>Кожушко С.В.</b> Реализация принципа прозрачности (открытости) в управлении бюджетными ресурсами .....	30
<b>Пешкова (Белогорцева) Х.В.</b> Бюджетный процесс в системе государственного управления .....	36
<b>Соловьева С.В.</b> Организации, наделенные публичными полномочиями как субъекты публичного управления .....	40
<b>Сурина И.В.</b> Виртуальные (цифровые) валюты: правовой статус, регулирование и контроль .....	45
<b>Таран О.А.</b> К вопросу об оценочных процедурах в деятельности органов исполнительной власти .....	50
<b>Фарикова Е.А.</b> Административно-правовое регулирование публичного управления в Российской Федерации .....	55

**Чабан Е.А.**

Реформа государственного контроля (надзора)  
в Российской Федерации и проблемы  
административного усмотрения при его осуществлении ..... 58

**Чеботарева И.Ю.**

Разграничения правотворческих полномочий субъектов  
Российской Федерации и муниципальных образований  
в сфере публичного управления ..... 64

**Часть 2**

**Всероссийский научно-практический круглый стол  
«Административное законодательство и практика его применения:  
состояние, тенденции, эффективность»  
28 апреля 2021 г.**

**Андреева Е.М.**

Новое в правовом регулировании государственной  
грантовой поддержки научной сферы ..... 72

**Бочкарева Е.А., Вороненко Е.В.**

Содержание и трансформация полномочий органов  
публичного контроля в современный период ..... 76

**Васильева Е.Г.**

Тенденции развития административной юрисдикции  
(административно-юрисдикционных производств)  
в финансовой сфере ..... 81

**Волкова В.В.**

Реализация поощрений государственных  
гражданских служащих в условиях пандемии  
новой коронавирусной инфекции COVID-19 ..... 88

**Кожушко С.В.**

Депутаты как субъекты административной ответственности  
в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 ..... 93

**Коротких А.Г.**

Особенности административно-правового регулирования  
охраны общественного порядка в условиях пандемии  
новой коронавирусной инфекции COVID-19 ..... 99

**Лаврентьев А.Р.**

Реформа законодательства об административных правонарушениях  
в контексте полномочий субъектов Российской Федерации  
и полномочий органов местного самоуправления ..... 103

<b>Латынцева В.А.</b> Государственный контроль и надзор в сфере медицинской деятельности: административно-правовые и административно-процессуальные аспекты .....	111
<b>Панкратова О.В.</b> Административная ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) .....	117
<b>Рогожина С.Г.</b> Особенности административной деятельности, связанной с вмешательством в сферу частной свободы .....	121
<b>Соловьева С.В.</b> Цифровая экономика государственного управления .....	125
<b>Таран О.А.</b> Некоторые вопросы административной ответственности в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 .....	129
<b>Фарикова Е.А.</b> Концепция разделения властей в современной России .....	135
<b>Шаймухаметова Р.Ф.</b> Об особенностях привлечения к административной ответственности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Case study .....	139

### Часть 3

**Всероссийская научно-практическая конференция  
«Проблемы реализации полномочий субъектов публичной власти  
в Российской Федерации»  
19 ноября 2021 г.**

<b>Абреев Т.И.</b> Актуальные вопросы налогового контроля и прокурорского надзора в налоговой сфере .....	147
<b>Бочкарева Е.А., Вороненко Е.В.</b> Проблемы обеспечения публичных интересов в условиях цифровизации финансово-контрольной деятельности .....	151
<b>Васильева Е.Г.</b> Административная юрисдикция федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере .....	156

<b>Дементьев И.В.</b> Налогово-интерпретационные нормы, позиции, предписания: от налогового нормотворчества к налоговому правоприменению .....	164
<b>Егорова Т.И., Курбатова Г.В.</b> Общественная опасность преступлений против интересов публичной власти при исполнении уголовного наказания .....	169
<b>Кожушко С.В.</b> О применении судами принципов бюджетного права .....	173
<b>Лабанова С.А.</b> Формы реализации полномочий субъектов публичной власти на современном этапе .....	176
<b>Соловьева С.В.</b> Органы местного самоуправления как субъекты публичной власти .....	178
<b>Таран О.А.</b> Правовые основы оценочных процедур в деятельности органов публичной власти в РФ .....	183
<b>Черкашин Д.А.</b> Особенности реализации административных процедур налоговыми органами при привлечении к налоговой и административной ответственности .....	187

## Часть 1

### **Всероссийский научно-практический круглый стол «Правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления» 20 ноября 2020 г.**

*Бочкарева Екатерина Александровна,  
д-р юрид. наук, доцент,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

#### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Содержание всей государственной политики сегодняшней России декларирует стремление обеспечить сбалансированность и достаточность бюджетов всех уровней бюджетной системы – с одной стороны, и защитить наиболее уязвимые слои населения в период недостаточности денежных ресурсов – с другой. Исследование финансово-правовых механизмов перераспределения бюджетных ресурсов еще более актуализируется в современных условиях, отягощенных кризисом и пандемией COVID-19, когда публичные бюджеты испытывают повышенную нагрузку и становятся «слабым звеном» финансовой системы государства, что детерминирует необходимость совершенствования имеющихся и поиска новых правовых возможностей оптимизации межбюджетных отношений<sup>1</sup>.

Коронавирусная инфекция стала причиной повсеместного экономического спада. Следует констатировать, что на сегодня большинством стран мира сформирован пакет антикризисных мер, направленных на минимизацию негативных социально-экономических последствий коронавирусной инфекции. Отечественными правотворцами только за период «первой волны» с марта по июль 2020 года были приняты порядка 400 нормативных правовых актов, на основании которых финансовая, материальная и организационная помощь оказывается пострадавшим отраслям экономики, хозяйствующим субъектам, населению. При этом основным механизмом передачи средств федерального (в соответствующий случаях – регионального) бюджета в режиме межбюджетных отношений стал механизм

---

<sup>1</sup> По данным Министерства финансов России, на ноябрь 2020 года дефицит федерального бюджета составил рекордные для этого года 2,51 трлн рублей. – URL : <https://www.interfax.ru/business/740730> (дата обращения 14.11.2020).

межбюджетных трансфертов. Отметим, что, несмотря на многолетний опыт их использования, практическая реализация существующих нормативных положений действующего бюджетного законодательства, равно как и практики его применения, далеки от совершенства<sup>1</sup>.

Понятие межбюджетных трансфертов впервые было закреплено Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», который определил их как средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Несмотря на лаконичность приведенного легального определения, следует отметить многогранный и многоаспектный (доктринальный, функциональный, материальный) характер исследуемой категории.

*Доктринальный аспект.* Межбюджетные трансферты – подинститут бюджетного права, часть норм института межбюджетных отношений<sup>2</sup>. Также в финансово-правовой науке обоснована точка зрения, согласно которой межбюджетные трансферты рассматриваются в качестве самостоятельного института бюджетного права, объединяющего субинституты дотаций, субсидий и субвенций<sup>3</sup>.

Предоставление межбюджетных трансфертов сопряжено с областью соответствующих правовых отношений, которые можно охарактеризовать как материальные, властные, доходно-расходные бюджетные правоотношения. Указанные характеристики влияют на содержание прав и обязанностей их субъектов – публично-правовых образований.

*Функциональный аспект.* Межбюджетные трансферты, имеющие нормативное определение в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, являются не только элементом механизма межбюджетного регулирования, но и методом обеспечения сбалансированности бюджетной системы в Российской Федерации. Они применяются в случаях, когда публично-правовое образование – получатель трансферта, находится в неблагоприятных, по сравнению с другими публично-правовыми образованиями, экономических условиях, и уровень его расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания, а также для долевого финансирования инвестиционных программ и приоритетных социально-значимых бюджетных расходов публично-правовых образований.

*Материально-целевой аспект.* Межбюджетные трансферты – сумма денежных средств, обязательная к перечислению в установленном порядке и сроки из централизованных фондов денежных средств – бюджетов публично-правовых образований одного уровня бюджетной системы, а равно

---

<sup>1</sup> См.: Сайт Счетной палаты России. – URL : <https://ach.gov.ru/uploa> (дата обращения 14.11.2020).

<sup>2</sup> Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований. – М. : РАП, 2011. – С. 144.

<sup>3</sup> Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации : научно-практическое пособие. – М., 2009.



бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджеты другого уровня бюджетной системы. В последнем случае трансферты могут предоставляться и «сверху вниз», и «снизу вверх» (в обратном порядке). Именно в последнем аспекте межбюджетные трансферты легитимированы и классифицированы бюджетным законодательством на дотации, субвенции и субсидии, легальное определение которых, помимо закрепления материального аспекта трансфертов, отражает предназначение (цель) и основания их предоставления.

С учетом уровня бюджетной системы, которому соответствует источник распределяемых средств – централизованный публичный фонд – можно выделить *трансферты федеральные, региональные и местные (муниципальные)*. Исходя из правовой характеристики элементов бюджетной системы – бюджетов, обособляются трансферты *бюджетные* (из бюджетов, для бюджетов) и *внебюджетные* (из бюджетов внебюджетных фондов, для бюджетов внебюджетных фондов), а в зависимости от соотношения уровней бюджетной системы – *вертикальные* (*прямые* – «сверху вниз», *обратные* – «снизу вверх»), то есть *разноуровневые*, и *горизонтальные* (одноуровневые).

Особняком в «линейке» традиционных форм межбюджетных трансфертов выступают *иные межбюджетные трансферты*. Отметим, что последние существенные поправки Бюджетного кодекса Российской Федерации в части межбюджетных отношений, внесенные Федеральным законом № 307-ФЗ от 02 августа 2019 года<sup>1</sup> качественно изменили положения ст. 132.1. В частности, теперь конкретизированы случаи их предоставления, два из которых обусловлены софинансированием расходных обязательств получателей – публично-правовых образований, третье сориентировано на источники финансового обеспечения бюджетных ассигнований (ими являются резервные фонды Президента и Правительства Российской Федерации); четвертое, наименее конкретизированное, отсылает к случаям, установленным федеральными законами, исключая при этом федеральный закон о федеральном бюджете и закон о внесении в него изменений.

Основная функция иных межбюджетных трансфертов – *функция компенсации расходов* субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении ими полномочий, не урегулированных законодательством, а также софинансирования выполнения регионами каких-то общенациональных задач, будь то масштабное спортивное мероприятие, помощь пострадавшим от стихийных бедствий или пандемия. Так, Постановлением Правительства РФ от 30.10.2020 № 1763 были утверждены Правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях финансового

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 31. Ст. 4466.

обеспечения мероприятий по приобретению лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях<sup>1</sup>.

Еще один пример – Распоряжение Правительства РФ от 12.12.2020 № 3300-р, утвердившее распределение иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджет г. Байконур в целях софинансирования их расходных обязательств по приобретению лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях<sup>2</sup>.

Как можно заключить, действующее бюджетное законодательство демонстрирует значительное разнообразие правовых режимов иных межбюджетных трансфертов, обусловленное особенностями оснований их предоставления, субъектным составом возникающих бюджетных правоотношений и целевым назначением средств, предоставляемых получателям. При этом данный вид межбюджетных трансфертов («иные межбюджетные трансферты») позволяет государству обеспечить «дополнительную» настройку потребностей в бюджетных ресурсах тех субъектов РФ, которые осуществляют реализацию отдельных, специально оговоренных законодательством, государственно-значимых полномочий, а также противостоят последствиям пандемии.

Завершая рассмотрение управленческих возможностей межбюджетных трансфертов, обратим внимание на новеллу упомянутого выше Федерального закона № 307-ФЗ от 02 августа 2019 года, а именно – дополнение Бюджетного кодекса РФ статьей 138.3 «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации». Такие субсидии, например, могут использоваться в межбюджетных отношениях областей и автономных округов по вопросам совместного развития, а также иными субъектами Российской Федерации в рамках межрегионального сотрудничества по вопросам реализации совместных инвестиционных, природоохранных и других проектов<sup>3</sup>.

Данные изменения, на наш взгляд, свидетельствуют о возрастающей значимости межрегионального и межмуниципального хозяйственно-экономического сотрудничества, развитии соответствующих финансово-правовых механизмов управления бюджетными ресурсами, и потребуют внесения соответствующих поправок в законодательство субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7116.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 17.12.2020.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ – URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/> (дата обращения 14.11.2020).

*Васильева Евгения Григорьевна,  
канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО РГУП  
г. Краснодар*

## **ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ**

Переход России на рыночную экономику обусловил становление и развитие налоговой системы и всех ее элементов, участников налоговых отношений. Грамотное построение налоговой политики способствует одновременно и росту доходов бюджетов, и стимулированию развития предпринимательского сообщества. Формирование финансовой системы и ее составной части – налоговой системы – неразрывно связано с эволюцией общества, с изменением форм государственного устройства. Налоги в нынешних современных условиях развития цифровой экономики выступают важным институтом проводимой публичной финансовой политики РФ. Несомненно, налоги являются регулятором, основным звеном финансовой политики практически в каждом государстве. Налоги как один из древнейших институтов, так и вся налоговая система, выступают мощным инструментом управления экономикой в условиях современного хозяйствования и рынка. С помощью налогов определяются взаимоотношения хозяйствующих субъектов с соответствующими бюджетами, с банками, иными участниками рынка; регулируется внешнеэкономическая деятельность. Применение налогов является одним из экономических методов управления и обеспечения взаимосвязи общегосударственных интересов с коммерческими интересами хозяйствующих субъектов. Налоговая система каждой страны выступает одним из главных инструментов управления общей системой экономического регулирования, а также социально-экономическими функциями государства. Стимулирование структурных позитивных изменений в экономике, качественное улучшение налогового администрирования, последовательное снижение налоговой нагрузки и повышение собираемости налогов определены Президентом РФ как основные приоритеты налоговой политики страны.

В настоящее время в России совершенствуется налоговая система, наметилась тенденция развития экономической политики страны, создание единой концепции налогового администрирования, соблюдение налоговой культуры и налоговой дисциплины. Правительством Российской Федерации утвержден ряд дорожных карт, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в России. Приоритетом Правительства Российской Федерации в

области налоговой политики в средне и долгосрочной перспективе является дальнейшее повышение эффективности налоговой системы и налогового администрирования. Проводимая в настоящее время российская налоговая политика направлена на совершенствование и оптимизацию системы налогового администрирования с созданием комфортных условий взаимодействия бизнеса и органов государственной власти в части процедур подачи и формирования налоговой отчетности, а также усовершенствования принципов документооборота. Современная налоговая система Российской Федерации видоизменяется, совершенствуется, на постоянной основе проводятся мероприятия, направленные на совершенствование и оптимизацию системы налогового администрирования с созданием комфортных условий взаимодействия бизнеса (предпринимателей) и органов государственной власти в части процедур подачи и формирования налоговой отчетности, а также усовершенствования принципов документооборота<sup>1</sup>. Следовательно, эффективное функционирование всего хозяйственного комплекса страны зависит от того насколько правильно и обоснованно выстроена налоговая система. Полагаю, что современная налоговая система России не является совершенной, она видоизменяется с учетом предъявляемых к ней экономических, политических и социальных требований. В связи с изложенным, это обуславливает соответствующее ее исследование, в необходимых случаях применение зарубежного опыта в области установления и взимания налогов. В статье раскрыты и проанализированы отдельные проблемы, существующие в деятельности налоговой системы как экономические, так и правовые.

Создание эффективной налоговой системы, позволяющей сформировать прочную основу для поступления и возобновление бюджетных ресурсов властных структур всех уровней, рассматривается как важнейшая задача экономической политики Российской Федерации. Российская налоговая система фактически оформилась еще в начале 2000-х годов с введением в действие первой части Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) с 1998 года и второй части в 2000 году. Развитие налоговой системы России связано с постепенным переходом от радикальных налоговых преобразований к обеспечению эффективности налогового администрирования. Основопологающим законом, давшим понятие, закрепившим принципы построения налоговой системы, ее структуру, перечень основных налогов, права, обязанности и ответственность налогоплательщиков и налоговых инспекций стал Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Так, впервые данная категория получила законодательное закрепление в России в связи с

---

<sup>1</sup> Tax System of the Russian Federation: Current State and Steps towards Financial Sustainability / Tsindeliani Imeda, Kot Sebastian, Vasilyeva Evgeniya, Narinyan Levon // Sustainability. – 2019. – Vol. 11. – Iss. 24. – P. 6994.

<sup>2</sup> Утратил силу с 01 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29.07.2004. № 95-ФЗ.

переходом ее к рыночной экономике. Данное законодателем в девяностых годах определение «налоговой системы» вызвало в юридической науке дискуссию. Из-за неточностей данной формулировки, связанной с включением в налоговую систему не только налогов, но и всех платежей, имеющих налоговый характер. В последующем, после принятия первой части Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) – как комплексного кодифицированного акта начались существенные преобразования, принципиально изменившие роль налоговой системы в экономике, сделавшие ее рациональной, эффективной, стабильной, упрощенной и справедливой, обеспечивающей баланс частных и публичных интересов.

В законодательстве в настоящее время отсутствует легальное определение понятия налоговой системы. Действующая, современная налоговая система России, существующая с декабря 1991 года в результате принятия Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», является трехуровневой, использует такие принципы построения, как однократность обложения, строгий порядок ведения и отмены налогов, распределение налоговых доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами. Несмотря на видимый прирост налоговых поступлений, современная налоговая система России отличается в отдельных моментах нестабильностью политики, чрезмерным налоговым бременем, отсутствием стимулов для развития реального сектора экономики, единой ставкой налога на доходы физических лиц (без учета объема дохода налогоплательщика), основную нагрузку, по которой несут низкооплачиваемые работники.

Итак, из сказанного вытекает, что ранее в законодательстве РФ была предпринята попытка дать определение налоговой системы. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 (ред. от 29.12.1998, с изм. от 15.07.1999<sup>1</sup>) в части 2 статьи 2 определял «налоговую систему» – как совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке. Данное определение неоднократно подвергалось критике со стороны ученых и юристов-практиков<sup>2</sup>. Основная причина состояла в том, что данное определение сводилось к простой совокупности обязательных платежей, без указания иных элементов и связей между ними, без которых не существует система в целом.

Основы налоговой системы РФ были заложены и сформированы с принятием законов об отдельных налогах и сборах, вступивших в силу с 01 января 1992 года, Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 года № 2118-1 (Закон № 2118-1<sup>3</sup>),

---

<sup>1</sup> Утратил силу с 01 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29.07.2004 № 95-ФЗ.

<sup>2</sup> Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право : учеб. пособие. – М. : Юриспруденция, 2000. – 304 с.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527.

действовавших до вступления в силу части первой НК РФ. Закон № 2118-I формулировал общие принципы построения налоговой системы в РФ, устанавливал перечень налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей, определял права, обязанности и ответственность налогоплательщиков и налоговых органов.

НК РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ в статье 1 (в ред. Федерального закона от 03.07.2016) определяет: «... настоящий кодекс устанавливает систему налогов и сборов, страховые взносы и принципы обложения страховыми взносами, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации...».

Теоретическая трактовка понятия «налоговая система» в настоящее время окончательно не сформировалась и является предметом научной дискуссии в российской науке финансового права. Понятие «налоговая система» в современной российской юридической науке до сих пор не обрело единого понимания, не имеет легальной дефиниции.

В современных определениях налоговой системы, приводимых в российской учебной и научной литературе, находят отражение два основных методологических подхода. В основе так называемого первого, или правового подхода лежит формулировка, изначально установленная Законом РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», действовавшим в Российской Федерации с 1992 по 2005 г., в соответствии с которым налоговую систему образует «совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке». Вместе с тем трактовка налоговой системы как совокупности налогов не в полной мере раскрывает сущность такого сложного организационно-экономического и правового явления, как налоговая система, не обеспечивает понимания ее роли и значения в регулировании экономических и социальных процессов и не отражает того влияния, которое оказывают эти процессы на саму налоговую систему и ее совершенствование. В действующем НК РФ (часть первая) используется конституционно закрепленное понятие «система налогов и сборов», которое призвано отразить сосуществование двух основных организационных форм налогов в современной налоговой системе, однако содержание этой системы как таковой законодательно не определено. Указанные теоретические пробелы восполняются при помощи системного подхода. С целью приближения определения налоговой системы к классическому пониманию проявлений системности (взаимосвязанность элементов, целостность и единство, поступательное развитие и непрерывность совершенствования), ряд российских исследователей (К.С. Бельский, А.В. Брызгалин, Д.В. Винницкий, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, С.Г. Пепеляев, Н.И. Химичева, И.А. Цинделиани и др.) расширяет сферу функционирования налогов, включая в налоговую систему такие элементы, как: налоговые администрации, налоговое законодательство, налоговый контроль, налоговое производство и другие элементы управленческого назначения. Отметим, что любой системе свойственно развитие,

требующее наличия управляющего воздействия, устанавливаемого посредством прямых и обратных связей между субъектом и объектом. Явный недостаток субъективного управляющего воздействия при рассмотрении сущности налоговой системы в рамках правового подхода восполняется за счет включения в рамки налоговой системы элементов налогового механизма. Как видно, в научных исследованиях имеется различный подход к пониманию налоговой системы и составных элементов, формирующих ее.

Анализ вышеперечисленных примеров «правового» и «системного» определения налоговой системы свидетельствует о том, что в первом случае суть данного явления отражена весьма недостаточно, а во втором случае указано слишком широкое определение. Необходимо учитывать, что в российской финансовой науке классический системный подход при определении системы финансовых отношений не нашел своей реализации в виде связанных субъекта и объекта, поскольку финансовые отношения сами по себе обеспечивают взаимодействие между экономическим базисом и надстроечными институтами<sup>1</sup>. Современное финансовое право отягощено приоритетом публичных интересов под личиной общего блага для всех, что само по себе хорошо, но реалии таковы, что интерес публично-правовых образований становится абсолютным. Наглядным свидетельством служит ситуация в бюджетной и налоговой сферах государства.

Существование комплексных правовых образований, это объективно существующее явление, имеющее как законодательное закрепление, так и правоприменительную основу. В настоящее время отраслевое построение системы права РФ – предмет дискуссии.

Таким образом, в российской учебной литературе общепринятое определение налоговой системы в настоящее время отсутствует. Отсутствует оно и в НК РФ. Поэтому, несомненно, вопросы определения налоговой системы, структурных элементов, ее формирующих, остаются актуальными, требующими научного осмысления. Представляется, что налоговая система, как и любая другая система, – это целостное явление, включающее в себя определенные части, элементы, объединенные общими признаками, целями и задачами, находящимися в определенной соподчиненности между собой. Следовательно, остается открытым вопрос о составе и структуре российской налоговой системы. Таким образом, правильному решению этой важной задачи способствует понимание налоговой системы не просто как совокупности налогов, сборов и других обязательных платежей, но как комплекса, совокупности налоговых институтов, регулирующих поведение экономических субъектов. Также немаловажным фактором при характеристике налоговой системы, ее элементов, должны выступать мнения ученых, в основном носящих взаимоисключающий характер о месте налогового права в

---

<sup>1</sup> Цинделиани И.А. Структуризация финансового права как отрасли права в современной финансово-правовой литературе / И.А. Цинделиани // Российское правосудие. – 2011. – № 3. – С. 85–94.

системе российского права (подотрасль финансового права<sup>1</sup>, самостоятельная отрасль права<sup>2</sup>, комплексная отрасль законодательства<sup>3</sup>, институт бюджетного права<sup>4</sup>, сложный институт финансового права<sup>5</sup>). Необходимо привести мнение Н.И. Химичевой, согласно которому «финансовое право стало крупной отраслью права с определившимися в его структуре подотраслями – бюджетным и налоговым правом, с детализированной системой правовых институтов, многие из которых появились именно в его современной версии»<sup>6</sup>.

Полностью разделяю позицию И.А. Цинделиани о том, что налоговое право имеет довольно высокий уровень обособленности, однако делать выводы о том, что оно представляет собой самостоятельную отрасль права, на данном этапе не представляется возможным, поскольку налоговое право произошло и развивалось в рамках финансово-правового регулирования. Трансформация налогового права из института финансового права в подотрасль обуславливается изменением самой роли налогов и сборов в процессе государственного регулирования экономической деятельности, а также возрастанием роли налоговых доходов. Наличие кодифицированного нормативного правового акта само по себе не влечет образования самостоятельной отрасли права, что наглядно демонстрирует современная история права<sup>7</sup>.

Следует констатировать, что в современных условиях в рамках финансового права налоговое право трансформировалось из института финансового права. Соответственно, рассмотрение налогового права вне отрасли финансового права представляется весьма дискуссионным. До настоящего времени остаётся предметом дискуссии установление единого критерия, на основе которого осуществляется систематизация налогово-правовых норм в институты и их отнесение к общей и особенной частям. Фактически в большинстве литературных источников приводится различный институциональный набор общей и особенной частей, исходя из авторских подходов представления системы налогового права<sup>8</sup>.

В российской финансовой науке до настоящего времени отсутствует единая научная концепция и правовые основания включения или не

---

<sup>1</sup> Налоговое право : учебник / Отв. ред. Ю.А. Крохина. – М., 2004. – С. 83.

<sup>2</sup> Парыгина В.А. Налоговое право : учебник / В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. – М., Воронеж, 2011. – С. 7–33.

<sup>3</sup> Верстова М.Е. К вопросу о месте налогового права в системе права / М.Е. Верстова // Законодательство и экономика. – 2007. – № 8. – С. 5–8.

<sup>4</sup> Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан. Общая часть : учебник. – Алматы, 2003. – С. 214–221.

<sup>5</sup> Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 2-х т. – Т. 1: Общая часть / Н.П. Кучерявенко; Под ред. Д.М. Щекина. – М., 2009. – С. 8–24.

<sup>6</sup> Химичева Н.И. Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского государства / Н.И. Химичева // Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 27.

<sup>7</sup> Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований : монография. – М. : РАП, 2011. – 158 с.

<sup>8</sup> Цинделиани И.А. Система налогового права / И.А. Цинделиани // Государство и право. – 2013. – № 1. – С. 48–56.



включения тех ли иных сборов в налоговую систему страны. Вследствие этого, многие существующие в стране сборы, обладающие всеми признаками сбора, данного в НК РФ до настоящего времени не включены в систему налогов и сборов и относятся к парафискальным сборам.

Вышеизложенное свидетельствует, что количественный и качественный рост правовых норм, возникновение новых налогово-правовых институтов, представляет собой объективную закономерность и сопровождается повышением центробежности, обособлению и структурированию налогового права. При этом важно понимать, что России будет сложно достичь той откровенной транспарентности, слаженности и безупречной четкости механизма действия налоговых институтов, которые характерны для западных стран, по той очевидной причине, что евразийская социокультурная традиция существенно отличается от традиции западной. К изложенному следует добавить, что российская финансовая наука внесла соответствующий вклад в развитие теории налогообложения, в развитие теоретического обоснования (введение новых дефиниций) и практической реализации мер по росту налоговых доходов за счет повышения эффективности налоговой системы страны. В России на должном уровне развито налоговое администрирование. Представляется, что в будущем, переход к «проактивному государству» приведет к тому, что налоговая система станет полностью прозрачной, а взаимопонимание между налогоплательщиками и налоговыми органами столь совершенным, что положенные суммы налогов будут автоматически списываться со счетов и поступать в соответствующие бюджеты как внутри страны, так и пересекая государственные границы. Но пока движение в этом направлении только начинается. Это не означает, что задача дальнейшего совершенствования налоговых инструментов и правил, может потерять свою остроту. Более того, долгосрочный стратегический путь развития налоговой системы РФ должен предусматривать последовательную и планомерную работу по ее структурному совершенствованию и налоговому содействию в решении известных фундаментальных институциональных проблем российской экономики.

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

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПООЩРЕНИЯ КАК МЕТОДА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Современный менеджмент и теория управления персоналом признают одним из ключевых методов управляющего воздействия стимулирование надлежащего, т.е. соответствующего нормативным предписаниям,

поведения. Приоритет такого подхода в сопоставлении с ограничениями состоит в их большей адаптивности и гибкости<sup>1</sup>. Система стимулов позволяет целенаправленно и точно воздействовать на интересы субъекта, формировать и поддерживать его интерес к заданной (идеальной) модели служебного поведения. Стимулирование – это всегда сочетание поощрения и принуждения при приоритете первого, подразумевая как материальную, так и моральную стороны.

В административно-правовом смысле за поощрением устоялось признание важнейшего, и наиболее эффективного способа стимулирования<sup>2</sup>, который не существует по воле и прихоти руководителя (начальника), а опирается на нормативно-правовую базу, включающую материальные и процессуальные нормы. Первые фиксируют показатели требуемого надлежащего и, соответственно, поощряемого поведения, а также параметры поощрения, его виды и объемы. Кроме того, в материальных нормах закреплен перечень потенциальных поощряемых, а также полномочия и статус органов/должностных лиц, полномочных на поощрение. В свою очередь, процессуальные нормы регламентируют порядок и процесс поощрения, начиная с формализации оценки поведения, разработки и принятия управленческого решения о поощрении, а также иные аспекты, относимые к процедуре.

Процессуальные нормы регулируют организационные отношения, адресованные в первую очередь уполномоченным органам, и не могут быть отнесены к разряду поощрительных норм. Они лишь призваны обслуживать последние, способствовать созданию условий для их нормальной организации.

И.Д. Фиалковская указывает на «заслугу» как на единственное фактическое основание для административного поощрения<sup>3</sup>, ссылаясь на определение указанного понятия Ю.Н. Стариловым как правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований<sup>4</sup>. Предложенный подход представляется ограниченным. Во-первых, рассматриваемое понятие совершенно обосновано не закреплялось в качестве единственного основания поощрения в федеральном законодательстве. Во-вторых, помимо «заслуги» и явно за её пределы может выходить, например, подвиг. Кроме того, и выслуга лет (в Российской империи – беспорочная служба<sup>5</sup>) всегда считалась основанием для поощрения, не будучи ни однократным «правомерным волевым действием, не выходя и за «уровень установленных требований», а как раз стабильно оставаясь в их пределах.

---

<sup>1</sup> Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения / И.Д. Фиалковская // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 6. – С. 184.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2005. – С. 426.

<sup>3</sup> Фиалковская И.Д. Указ. соч. – С. 186.

<sup>4</sup> Общее административное право / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. – С. 398.

<sup>5</sup> Архиреева А.С. Правовое положение (статус) государственных гражданских служащих в Российской империи (начало XIX века – 1917 год) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2017. – С. 11.

В этом смысле целесообразно сделать вывод лишь о том, что основанием для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социальной, политической сферах жизнедеятельности.

Действующее трудовое законодательство под поощрением (не определяя и не раскрывая этого понятия) понимает весьма ограниченный круг мер. Российский законодатель регламентировал правомерность награждения: исключительно работодателем работников «добросовестно исполняющих трудовые обязанности» и только за труд, что далеко не соответствует ни современной теории менеджмента, ни передовой международной практике, ни опыту Российской империи, где помимо награждений «за усердие», предполагались и иные поводы, ни опыту СССР.

В действующем ТК РФ поощрениям отведена лишь одна статья (ст. 191), тогда как в КзОТ РСФСР действовали и активно применялись три статьи. В соответствии со ст. 131 «Поощрение за успехи в работе» работники награждались не только за образцовое выполнение трудовых обязанностей, успехи в социалистическом соревновании, повышении производительности труда, улучшение качества продукции, но также и за «продолжительную и безупречную работу», а также, что важно и для современной информационной экономики – за «новаторство в труде», т.е., за инновации на рабочем месте. При этом советский законодатель оставил список открытым, позволяя награждать и за другие достижения.

Меры поощрения в действующем ТК РФ также сужены в сравнении с КзОТ РСФСР. Устранено занесение в книгу и на доску почета, что широко и успешно, пусть в своих формах, практикуется в японских корпорациях и корейских чеболях<sup>1</sup>.

Следует сделать акцент и на то, что в соответствии со ст. 133 КзОТ поощрение предусматривало предоставление профсоюзных и государственных преимуществ и льгот (путевки, жилье, продвижение по службе). Важно, что меры государственного поощрения, в отличие от действующего ТК РФ, были выделены в отдельную статью 134 КзОТ РСФСР, где речь шла о поощрении за особые трудовые заслуги в виде награждений государственными наградами и присвоении почетных званий. Таким образом, советскую модель правового регулирования поощрений следует признать более совершенной и отвечающей принципам социального правового государства.

Регламентация поощрений в трудовом и ином законодательстве означает, что процесс применения различных, предусмотренных законом и локальными актами мер поощрения, проходит последовательные этапы, которые присущи правоприменительному процессу, результатом которого становится принятие правоприменительного акта, который допустимо

---

<sup>1</sup> Костенко Е.П. Сравнительный менеджмент и национальные модели управления персоналом / Е.П. Костенко, И.П. Маличенко. – Ростов-н/Д., 2017. – С. 41.

рассматривать с позиции реализации позитивной юридической ответственности.

Правовое обеспечение поощрения в российском трудовом праве имеет два уровня. Первый – это ст. 191 ТК РФ «Поощрения за труд», второй – на локальном уровне это коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, уставы и положения о дисциплине. В соответствии с указанной статьей за особые трудовые заслуги «перед обществом и государством» работники (законодатель не уточнил, кто вправе это делать) могут представляться к государственным наградам.

Российские исследователи, рассуждая о «поощрительной санкции нормы права», обосновано указывают на то, что лишь относительно недавно санкцию нормы права стало принято считать не только (в основном) карательным элементом, но также и поощрительным. Этот подход базируется на том, что главное назначение любой санкции – обеспечение выполнения предписаний соответствующей диспозиции нормы права<sup>1</sup>. Действительно для любого управляющего содействия важен результат, который может быть достигнут по классической формуле «кнута и пряника», между которыми необходимо найти оптимальный баланс. В этом смысле о «кнуте», т.е. наказании, написано много, чего нельзя сказать о «прянике» (поощрении), правовым основания которого традиционно уделялось меньше внимания, как в силу специфики российской авторитарной социально-политической традиции, так и в силу слабости доктринальной разработки указанного аспекта.

В рамках институционального анализа институт санкций следует разделить на изучение санкции-наказания и санкции-поощрения, под которой следует понимать применяемый в случае соблюдения (выполнения) правил поведения, закрепленных в диспозиции структурного элемент правовой нормы, определяющей вид и меру позитивной ответственности субъекта<sup>2</sup>.

В контексте нашего исследования обратим внимание на категорию *поощрительных норм*. Н.А. Гущина считает, что это система обособленных регулятивных юридических норм, ориентированных на формирование позитивно-стимулирующих механизмов социально активного правомерного поведения и содержащих предписания о мерах поощрения за его совершение<sup>3</sup>, что представляется не вполне корректным. Во-первых, система норм о которых пишет цитируемый автор предназначена не только для «формирования» (эта задача решается на начальном этапе), а в большей степени – для обеспечения функционирования «позитивно-стимулирующих

---

<sup>1</sup> Липинский Д.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 29.

<sup>2</sup> Мусаткина А.А. О общем понятии санкции нормы права / А.А. Мусаткина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – С. 9.

<sup>3</sup> Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. – СПб. : Юридический Центр Пресс, 2003. – С. 5.

механизмов социально активного правомерного поведения». Если указанная система способна при относительно низких (в сравнении с другими подходами, например, наказанием) издержках, обеспечить цель управления – не просто надлежащее поведение, а проявление инициативы, креативный подход к работе и всего того, что в советский период было принято называть «творческой активностью трудящихся», можно вести речь и об эффективности правовой нормы. Во-вторых, поощрение не обязательно имеет целью стимулирование «социально активного правомерного поведения», так как современный работодатель чаще всего не ставит перед работником целей социальной активности, ориентируя его на более интенсивный труд для извлечения предпринимательской прибыли.

Позиция Н.А. Гущиной также, но по другим аспектам уже подвергалась критике в литературе, в частности за сведение вопроса к тому, что поощрение закреплено не в санкции, а в диспозиции нормы права. Этот вывод вытекает из утверждения цитируемого автора о том, что нормы включают предписание о соответствующих мерах поощрения.

Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина обратили внимание на то, что предписание включено в диспозицию нормы права и выражено в императиве совершить/воздержаться от совершения определенного действия. Здесь следует обратить внимание на то, что поощрение – это всегда право, а не обязанность, тогда как наказание – чаще всего является обязанностью. При таком раскладе сложно, применительно к поощрению, вести речь о предписании, а скорее – о дозволении или о возможности. В служебном праве поощрение – это всегда право уполномоченного субъекта.

Таким образом, следует согласиться с позицией авторов, полагающих, что меры поощрения закреплены в (позитивной) санкции правовой нормы, которые имеют свою специфику, обеспечивая для поощряемого благоприятные последствия, нормативно закрепляя определенную, примененную в данном случае меру позитивной юридической ответственности, обеспечивают предписание, указанное законодателем в диспозиции. Кроме того, меры поощрения уведомляют потенциальных поощряемых о тех благах, на которые они, выполняя предписания, могут рассчитывать. В этом смысле рассматриваемые правовые средства, по сути, выступают стимулами определенной социальной (трудовой, служебной) деятельности. Становятся ли они при этом антагонистами или дополнением к наказаниям, в современной теории управления персоналом, остается дискуссионным вопросом.

В целом, санкция-поощрение представляет собой один из элементов нормы права, закрепляющий количественные и качественные характеристики мер позитивной юридической ответственности, направленных на реализацию предписания, содержащегося в диспозиции нормы права. В то же время, поощрение может подвергаться анализу с разных позиций. Это может быть, как указано выше, санкция нормы права, также его можно с полным основанием воспринимать и как правоприменительный процесс. В этом смысле следует сделать акцент на позитивный характер

государственно-правового воздействия, которое проявляется в поощрительном, а не репрессивном процессе.

При анализе правового обеспечения поощрения как метода публичного управления наиболее актуальны вопросы поощрения государственных и муниципальных служащих, регламентированные соответствующим законодательством, комплексный и детальный анализ которого является предметом самостоятельного исследования и выходит за рамки настоящей работы.

В целом, правовое обеспечение поощрения как метода публичного управления обеспечивает само правовое поощрение, являющееся комплексным межотраслевым институтом. В частности, правовое поощрение работников (сотрудников, персонала) в частном (корпоративном) секторах, относится к сфере трудового права и корпоративных правил, и традиций. Правовое обеспечение института правового поощрения государственных и муниципальных служащих находится на стыке административного (служебного<sup>1</sup>) и конституционного права.

***Зюзин Виталий Алексеевич,**  
канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры административного права  
и процесса им. Н.Г. Салищевой,  
ФГБОУВО «РГУП»  
г. Москва*

***Порываев Сергей Александрович,**  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры административного права  
и процесса им. Н.Г. Салищевой,  
ФГБОУВО «РГУП»  
г. Москва*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К МЕТОДАМ И ФОРМАМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ**

Традиционно, курс изучения дисциплины «административное право» заканчивался обращением к особенной части и рассмотрением основ административно-правового регулирования в отдельных сферах деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, в том числе в сфере экономики и финансов. В фокусе внимания исследователей находятся

---

<sup>1</sup> Баранова С.А. Служебное право, как новая отрасль российского права: проблемы становления и развития / С.А. Баранова // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 3А. – С. 68.

нормативные правовые акты, регламентирующие соответствующие отрасли экономики, но, прежде всего, органы, осуществляющие административно-правовое регулирование экономики, их компетенция и функции. Данный подход нуждается, на наш взгляд, в пересмотре. Коренное изменение общественно-правового строя России, появление частной собственности, развитие предпринимательской деятельности, сигнализирует о необходимости смены парадигмы отношений органов и организаций, наделенных публичными полномочиями с субъектами экономической деятельности. Наличие властных субъектов, наделенных соответствующей компетенцией в сфере экономики не означает реальное воздействие на бизнес и предпринимателей для достижения публичных целей в экономике.

Кроме первоначальной функции по регулированию денежного обращения государство в настоящее время берет на себя, как минимум, функции по мобилизации ресурсов в кризисных условиях; ориентации экономики на перспективу, на долговременный экономический рост; обеспечение перспективных структурных преобразований в производстве; проведение региональной политики; решение социальных проблем, не решаемых в должной мере рынком; реализацию национальных интересов в мировой экономике.

Современное понимание административного права как инструмента достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов<sup>1</sup>, требует детального анализа форм и методов административного воздействия на экономику в целом и экономических субъектов в частности. Считаем, что именно административно-правовые методы деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления составляют основу административно-правового регулирования отдельных сфер деятельности.

В экономической сфере в настоящее время органы публичной администрации используют не только методы принуждения и ограничения, но и применяют современные средства воздействия через методы стимулирования, санкционирования и наблюдения<sup>2</sup>.

Важнейшим универсальным методом публичного воздействия на субъектов экономической деятельности следует признать метод *административного стимулирования*, который можно определить как – систему (комплекс) административно-правовых мер побуждения частных лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение в экономике страны в целом или в отдельной отрасли и одобряемых государством.

Одним из самых успешных следует признать проведение эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших

---

<sup>1</sup> Административное право. Практикум: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / А.И. Стахов [и др.]; Под ред. А.И. Стахова. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – С. 15.

<sup>2</sup> См. подр. Административное право России : учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – С. 231–240.

из эксплуатации автотранспортных средств, который проводился на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1194<sup>1</sup>. По условиям программы владельцам автомобилей, исчерпавших свой ресурс, предлагалось утилизировать машину, получив при этом существенную скидку на приобретение нового транспортного средства. Проект начал реализовываться с 01 января 2010 года, впоследствии неоднократно продлевался. Эксперимент был направлен на достижение сразу нескольких целей: повышение безопасности дорожного движения; улучшение экологической обстановки, стимулирование автомобильного рынка; поддержка отечественных производителей автомобилей; а также на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, рынка труда и отраслей социальной сферы, а также по социальному обеспечению населения.

Хорошо себя зарекомендовала такая мера стимулирования как субсидирование процентных ставок по ипотеке, благодаря чему дополнительный импульс получают не только строительная отрасль, но и банковская, страховая сферы, отрасль строительных материалов и другие смежные отрасли.

Согласно Постановлению Правительства от 23 апреля 2020 г. № 566 в (ред. от 24.10.2020) «Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах<sup>2</sup>». Программа предполагает, что общая сумма кредитов (займов), по которым осуществляется возмещение недополученных доходов, составит до 1,85 трлн Рублей. Ожидается, что она позволит дополнительно привлечь в сферу жилищного строительства не менее 900 млрд рублей.

Программа предусматривает возможность оформить кредитный договор под 6,5 % годовых с сохранением такой ставки весь срок кредита. Возмещение недополученных доходов банков осуществляется государством через акционерное общество «ДОМ.РФ» в сумме, составляющей разницу между ключевой ставкой Центрального банка Российской Федерации по состоянию на 1-й день календарного месяца, за который производится возмещение, увеличенной на 3 процентных пункта, и процентной ставкой по кредитному договору на 1-й день календарного месяца, за который производится возмещение. При этом в случае, если процентная ставка по кредитному договору равна или менее 6,5 процента годовых, в расчет принимается процентная ставка 6,5 процента годовых. Программа распространяется на кредиты, заключенные с 17 апреля 2020 г. по 01 июля 2021 г. и на жилищные займы до 12 млн рублей в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области и до 6 млн рублей – в других регионах страны.

В результате введения данной программы уже в июне банки зафиксировали повышенный спрос на льготные кредиты, а по оценкам ЦБ, за девять

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 3. Ст. 319.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 17. Ст. 2805; № 27. Ст. 4224; № 32. Ст. 5270.



месяцев 2020 года ипотечное кредитование выросло на 14 %. В январе-сентябре банки выдали ссуды на 3,25 трлн руб. Отмечается, что льготная ипотека под 6,5 % помогла гражданам и застройщикам, но программу важно вовремя завершить, так как, по мнению главы ЦБ Э.С. Набиуллиной «своевременное завершение этой антикризисной программы позволит избежать формирования пузырей и сбалансировать на рыночной основе спрос и предложение на рынке жилья»<sup>1</sup>.

Отметим также программу стимулирования доступных внутренних туристических поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристической услуг. Так, на основании Распоряжения Правительства РФ от 18.07.2020 № 1876-р<sup>2</sup> из резервного фонда Правительства Российской Федерации Ростуризму выделены бюджетные ассигнования в размере 15 млн рублей в целях предоставления в 2020 году субсидии акционерному обществу «Национальная система платежных карт» на стимулирование доступных внутренних туристических поездок до 3 млн туристов через возмещение части стоимости оплаченной туристической услуги.

Характерно, что современное прочтение административного права, в целом, как обеспечение баланса частных и публичных интересов предполагает относительно мягкое воздействие публичных институтов на субъектов экономической деятельности. Административные рычаги воздействия государства на экономику находятся, прежде всего, в финансово-экономической сфере, а само воздействие осуществляется, зачастую децентрализованными органами и учреждениями, а также хозяйствующими субъектами, которым такие права были делегированы. В России также отмечается определенный перенос публичного администрирования экономики на Государственные корпорации, саморегулируемые организации, публично-правовые компании, а также акционерные общества, созданные за счет государственного капитала (акционерное общество «ДОМ.РФ», акционерное общество «Национальная система платежных карт» и др.)

В зарубежных странах также наблюдается переход от разрешительных мер воздействия на преимущественно меры, стимулирующие инновации, частный бизнес, занятость, и потребление. Обеспечение перспективных структурных преобразований обычно требует решения вопросов совершенствования инфраструктуры экономики. Поиск «узких» мест, оценка ситуации позволяет составить дорожные карты необходимых мероприятий по секторам экономики (нефтегазовый сектор, природно-ресурсный комплекс, электроэнергетика, атомная промышленность, энергетическое машиностроение, авиа- и судостроение, космическая промышленность, медицина и

---

<sup>1</sup> URL : <https://www.rbc.ru/ins/society/25/11/2020/5fbe7d059a79473e> (дата обращения 14.11.2020).

<sup>2</sup> URL : <http://static.government.ru/media/files/QvY8V1xVEa6e1NIY> (дата обращения 14.11.2020).

фармацевтика, сектор ИКТ и массовых коммуникаций, наноиндустрия, микроэлектроника, композиционные материалы и др.)<sup>1</sup>.

Одним из основных экономических инструментов, обеспечивающих на протяжении последних десятилетий инновационное развитие ведущих индустриальных стран Запада, является механизм венчурного (рискового) финансирования. Венчурное финансирование – это вложение капитала во вновь созданные компании, находящиеся на начальной стадии развития, в обмен на долю участия в ее уставном капитале, в расчете на рост капитализации данной компании в будущем и получение высокой прибыли при продаже этой доли участия в дальнейшем. Венчурный бизнес содействует появлению и развитию новых компаний, новых технологий, поэтому одна из задач государства – содействовать развитию венчурного бизнеса.

Для осуществления механизмов венчурного инвестирования государство в зарубежных странах:

- поддерживает развитие фондового рынка, через законодательство о пенсионных фондах и страховых компаниях, как одних из ведущих источников финансирования венчурных предприятий;

- формирует инфраструктуру для инновационных компаний, так как развитие технологических предприятий на начальном этапе не может эффективно осуществляться без государственной поддержки, являясь слишком затратным. Обязательными инструментами инновационной инфраструктуры являются бизнес-инкубаторы и технопарки. В бизнес-инкубаторах перспективные проекты совместными усилиями ученых и предпринимателей превращаются в реальный бизнес. Если, пройдя бизнес-инкубатор, проект становится интересным для инвестирования и развития, он попадает в технопарк, где налаживается выпуск образцов продукции, а затем запускается серийное производство;

- создает механизмы взаимодействия власти и бизнеса, обеспечивающие инновационное развитие. В процессе выстраивания механизма взаимодействия предпринимателей с бизнес-инкубаторами и технопарками, неизбежно определяется необходимость построения частно-государственного партнерства. Механизмы частно-государственного партнерства в венчурном бизнесе состоят в долевом участии государства в венчурных фондах напрямую или через посредничество «фонда фондов», а также в финансовом содействии частным венчурным фондам и инновационным компаниями.

Отдельно необходимо обратить внимание на так называемое «мягкое право», действующее в сфере экономики зарубежных стран. «Мягкое право» определяют как совокупность принципов и общих правил поведения, не имеющих обязательной юридической силы, но обладающих

---

<sup>1</sup> См. например: Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран / В.Б. Ступин, Т.А. Хохлова, А.Е. Шадрин, В.В. Новиков, М. Давыдовская. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 1999.

юридическим значением и направленными на достижение определенного практического результата.

Так, к «мягкому праву» относятся принципы и стандарты, разработанные международными организациями, важнейшее значение из которых занимают стандарты ответственного ведения бизнеса, выработанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>1</sup>. Важно понимать, что современные условия ведения бизнеса таковы, что если правовая система государства и его система финансового рынка остается невосприимчивой к рекомендациям ОЭСР, не реализует их в законодательстве и практике, то весьма вероятным становится экономическое воздействие на такое государство и субъекты экономической деятельности, основной бизнес которых находится на территории этого государства.

Другими странами как согласованно, так и индивидуально вводятся ограничения на трансграничные перемещения капитала и инфраструктуры, устанавливаются специальные так называемые «страновые» риски, предполагающие большую цену заимствований для субъектов такого государства, предусматриваются более строгие требования при открытии счетов субъектов экономической деятельности такого государства в банках иных государств и т.д.<sup>2</sup> То есть, кроме репутационных потерь, государство и его финансовый рынок может нести и прямые экономические убытки в случае не следования стандартам.

Претерпевает изменения метод административного наблюдения. В рамках мероприятий по осуществлению «регуляторной гильотины» принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>3</sup> (вступает в силу с 01 июля 2021 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу).

В новом законе среди принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля выделяется *стимулирование добросовестности*. Предполагается, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и к минимизации потенциальной выгоды от нарушения обязательных требований. Такое понимание гармонирует с современным международным видением, где правовые системы демократических стран поощряют добропорядочное поведение, презюмируя и предполагая соответствующий этому образ действий участников регулируемых отношений.

При оценке добросовестности контролируемого лица могут учитываться сведения, определяемые контрольно-надзорным органом, о

---

<sup>1</sup> Министерство экономического развития РФ Портал Внешнеэкономической информации. – URL : <http://www.ved.gov.ru/mdb/internationalorg/multisideorg/oecd/oecd> (дата обращения 14.11.2020).

<sup>2</sup> См. подробнее: Гузнов А.Г. Правовые проблемы имплементации «Базеля II» в России / А.Г. Гузнов // Законодательство. – 2008. – № 8. – С. 41–51.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

реализации контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, о независимой оценке соблюдения обязательных требований, о наличии внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности, о предоставлении доступа контрольно-надзорному органу к своим информационным ресурсам для проведения регулярного дистанционного мониторинга соблюдения обязательных требований, о независимой оценке соответствия обязательным требованиям, добровольной сертификации, подтверждающей повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей.

Адекватное публично-правовое регулирование экономики невозможно без точного понимания, что же представляет собой категория «экономическая деятельность». Правильное определение данной категории необходимо для правомерного разграничения подведомственности судебных административных дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам. На данный момент ни законодательство, ни акты официального судебного толкования не дают нам легальной дефиниции экономической деятельности.

В этой связи можно указать на некоторые доктринальные положения, которые высказываются в науке административного и административно-процессуального права. Так, отмечается, что к подсудности судов общей юрисдикции должны относиться те судебные административные дела, которые связаны с рассмотрением нарушений требований, предъявляемых к осуществлению деятельности в безопасных условиях (требований безопасности), а к подсудности арбитражных судов – те судебные административные дела, которые связаны с рассмотрением нарушений требований правового регулирования, которые предъявляются к самой технологии получения и распределения прибыли (требования экономического регулирования)<sup>1</sup>.

Дела, рассматриваемые арбитражными судами, возникают по поводу обеспечения исполнения субъектами административных правоотношений тех административно-охраняемых требований, которые предъявляются к технологиям получения (извлечения) и распределения прибыли. Сюда относятся дела о нарушениях налогового, банковского, бюджетного, таможенного, антимонопольного законодательства. Дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции, возникают по поводу обеспечения исполнения административно-охраняемых требований безопасности, предъявляемых к использованию техногенных и природных источников опасности в деятельности субъектов правоотношений, в том числе связанной с получением (извлечением) и распределением прибыли. Сюда относятся дела о нарушениях разнообразных требований безопасности (пожарной, экологической,

---

<sup>1</sup> См.: Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. А.И. Стахова. – М., 2019. – С. 176 (автор параграфа – А.И. Стахов).

промышленной, транспортной и иных видов безопасности, предусмотренных законодательством)<sup>1</sup>.

Кроме нужд судопроизводства, категория «экономической деятельности» важна и для правомерного функционирования органов исполнительной власти и местного самоуправления (публичной администрации). В частности, правильное понимание этой категории необходимо для проведения оценки фактического и регулирующего воздействия нормативных правовых актов и их проектов. Проведение оценки фактического и регулирующего воздействия предусмотрено именно в отношении актов, регулирующих правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Это вызывает определённые вопросы. Не заслуживает ли оценки регулирующего и фактического воздействия, например, деятельность неэкономическая, но влекущая экологические последствия или последствия в социальной сфере (образование, наука, культура, здравоохранение)? На данный момент их указанные процедуры не затрагивают.

Важно отметить, что для современного правового государства характерна тенденция появления и развития новых форм участия заинтересованных индивидов и социальных групп в публично-правовом регулировании экономики. Российское законодательство закрепило такие значимые для административно-правового регулирования формы, как публичные слушания<sup>2</sup> и общественные экспертизы<sup>3</sup>, что расширяет возможности граждан по участию в управлении жизнью общества и создаёт дополнительные возможности защиты прав и свобод человека.

В западных правовых системах подобные формы участия граждан в делах государства относятся к «демократии участия» или «партисипативной демократии» и основаны на таком административно-правовом принципе, согласно которому лицо, чьи интересы затронуты административным действием, должно быть заслушано до того, как это действие предпринято. Данный принцип является фундаментальным для административного права современного правового государства<sup>4</sup>. Так, в административном законодательстве и административно-правовой доктрине ФРГ и ряда других

---

<sup>1</sup> См.: Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. А.И. Стахова. – М., 2019. – С. 180–181 (авторы параграфа – А.И. Стахов и М.Н. Кобзарь-Фролова).

<sup>2</sup> См., напр.: Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> См., напр.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

<sup>4</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства / М.А. Штатина // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. – С. 32; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – С. 56 (автор главы – Д. Галлиган).

европейских стран закрепилось положение, согласно которому гражданин должен вовлекаться в процесс принятия административного решения, выступая как субъект, а не объект реализации публичной власти<sup>1</sup>. Примечательно, что подобные идеи высказывались ещё в дореволюционной российской науке административного права. Например, видный российский учёный И.Т. Тарасов писал, что «в настоящее время начинают обнаруживаться весьма определённые признаки дальнейшего развития всё той же науки, выражающиеся в стремлении выдвинуть вперёд в этой науке общественный элемент, придать обществу с его органами значение не объекта управления, а субъекта управления»<sup>2</sup>.

К сожалению, в российской правовой системе «демократия участия» пока ещё недостаточно распространена. Существует лишь небольшое количество достаточно разрозненных законодательных актов, предусматривающих возможность для граждан и организаций вносить свои замечания и предложения по поводу предполагаемого регулирования экономической деятельности. При этом нормы действующего законодательства устанавливают, что результаты таких слушаний и экспертиз имеют лишь рекомендательный характер для публично-властных органов. Представляется, что необходимо комплексное законодательное регулирование участия граждан и организаций в публично-правовом регулировании экономики, которое предусматривало бы их активную роль в выработке решений, а также какую-то степень обязательности их позиции для публичной администрации.

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

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПРОЗРАЧНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) В УПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Увеличение возможностей для активизации и последующего учета общественного мнения в целях совершенствования механизма бюджетной деятельности государства – объективная необходимость. Проблемы доступности информации о состоянии бюджетной сферы в сочетании с ростом активности населения и его элементов гражданского общества приобретают особое значение в настоящих условиях наметившегося поворота политики государства в сторону достижения показателей национального развития, которые определены в обновленной Конституции РФ в 2020 году.

<sup>1</sup> См.: Хартвиг М. Основные принципы административного права / М. Хартвиг // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М., 2014. – С. 52.

<sup>2</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов; Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова // Цит. по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : Хрестоматия. – Воронеж, 1999. – С. 117.

Для показателей бюджетной системы государства на первое место выделяются интересы национального общества, благодаря достижению которых увеличивается активность членов общества в деле получения информации о состоянии бюджетных показателей. Принцип прозрачности представляет собой одно из важнейших демократических начал, без практической реализации которого невозможно создание подлинно демократического, правового государства. Реализация принципа прозрачности позволяет обеспечить должную «открытость» органов государственной власти и местного самоуправления, поставить их деятельность по управлению бюджетными ресурсами под контроль общества, дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Продолжая исследовать влияние реализации принципа прозрачности (открытости) на управление бюджетными ресурсами в ходе осуществления бюджетного процесса, мы пришли к выводу, что ключевое значение имеет именно правовая сущность рассматриваемого принципа. В тоже время от того, как применяется данный бюджетно-правовой принцип правореализационными органами будет зависеть эффективность его реализации, что может значительно повлиять на единообразие и, в конечном итоге, на эффективность публичного управления бюджетными ресурсами.

До сегодняшнего дня не существует законодательно закрепленного понятия «публичное управление». Однако, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» впервые появляется такое понятие как «публичная власть», которое подразумевает существование единой системы по взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории Российской Федерации<sup>1</sup>. Исходя из данной формулировки представляется, что публичное управление должно представлять собой определенную совместную деятельность органов местного самоуправления и органов государственной власти по эффективному решению задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории Российской Федерации.

Обращаясь к правовой науке по данному вопросу, мы заметим, что она демонстрирует разнообразие подходов к определению «публичное управление». Так, одни авторы отождествляют публичное управление и государственное управление, обосновывая идентичность их содержания<sup>2</sup>, с чем

---

<sup>1</sup> Российская газета. – 2020. – № 55.

<sup>2</sup> Калинин Г.И. Популяризация объектов культурного наследия как правовой институт в сфере публичного управления: некоторые проблемы нормативно-правового регулирования // Туризм: право и экономика. – 2020. – № 3. – С. 7–9; Токарев О.В. Административные акты: юридическое значение в системе публичного управления и обеспечение их законности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 5. – С. 29–35; Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. – Киев : Наукова Думка, 1980. – С. 69–70.

нельзя согласиться. Другие, придерживаются позиции, что государственное управление представляет собой разновидность публичного управления<sup>1</sup>. Третьи, справедливо пишут, что публичное управление – это скорее многоаспектное понятие, которое включает в себя «...деятельность органов государственного (муниципального) управления, направленную на реализацию установленных в отношении данного типа ППО функций и предоставление стандартизированных государственных (муниципальных) услуг на основе принципов транспарентности, легитимности, демократичности, стратегического партнерства и социальной ответственности власти, населения и бизнеса, обеспечения устойчивой обратной связи, активного привлечения к процессу управления гражданского общества; деятельность, осуществляемую в условиях применения современных методов информационно коммуникационного взаимодействия всех заинтересованных в эффективном публичном управлении сторон в целях обеспечения устойчивого развития ППО и повышения качества жизни»<sup>2</sup>. Заметим, что ППО, в данном контексте – это публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования).

Таким образом, в числе принципов публичного управления выделен принцип транспарентности, а не прозрачности. Однако, нужно заметить, что понятия «прозрачность» и «транспарентность», зачастую отождествляют<sup>3</sup>. Попробуем определить содержание рассматриваемых терминов, опираясь на их лексическое и этимологическое происхождение. Так, прозрачность (*transparency*) в финансовом словаре раскрывается, как существенное условие функционирования свободного рынка ценных бумаг, предполагающее свободный доступ к информации о ценах и объемах совершаемых сделок<sup>4</sup>. В других источниках транспарентность (от англ. *transparent* – явный, очевидный) понимается как отсутствие секретности, доступность любой

---

<sup>1</sup> Байтин М.И. Государство и политическая власть. – Саратов : Изд-во СГУ, 1972. – С. 134.

<sup>2</sup> Фадейкина Н.В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета / Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. – 2013. – № 4. – С. 45. Публичное управление общественными финансами в сфере культуры / О.В. Глушак; Министерство культуры Новосибирской области, Новосибирский государственный театральный институт. – Новосибирск : Изд-во НГТИ, 2020. – С. 17.

<sup>3</sup> Например, в пояснительной записке к Федеральному закону от 26.04.2007 № 63-ФЗ. См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»: Проекты законодательных актов» (дата обращения 17.11.2020).

<sup>4</sup> Финансы. Толковый словарь. – 2-е изд.; Общ. ред. И.М. Осадчей. – М. : «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир». БрайенБатлер, Брайен Джонсон, Грэм Сидуэл [и др.], 2000. – URL : [https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/34970/](https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/34970/) (дата обращения 15.11.2020).



информации<sup>1</sup>, прозрачность<sup>2</sup>. При этом «транспарентность политического процесса – это открытость его легальных сфер для общества, доступность для граждан информации о его целях, реализации и результатах, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении известных политических задач» (характеризуют наличие, уровень демократии или же ее отсутствие в стране)<sup>3</sup>.

Таким образом, вышеуказанные термины в общенаучном смысле рассматриваются практически синонимичными и определяются в основном как доступность каких-либо сведений (информации), а также процессов какой-либо (чьей-либо) деятельности.

Принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии с действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 36), предписывает обязательность опубликования сведений об исполнении бюджетов, либо иным образом доведение до широкой общественности такой информации<sup>4</sup>. Вместе с тем, значение принципа прозрачности (открытости) как принципа бюджетного права заключается в том, что он позволяет обеспечить большую степень информированности общества об эффективности публичного управления бюджетными ресурсами в ходе реализации всех стадий бюджетного процесса.

Бюджетный процесс включает в себя стадии, каждая из которых представляет собой совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью<sup>5</sup>. Чаще всего бюджетный процесс подразделяют на четыре стадии: 1 – составление проекта бюджета; 2 – рассмотрение и утверждение проекта бюджета; 3 – исполнение бюджета; 4 – составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Объектом бюджетного процесса на всех уровнях является закон (решение) о бюджете. Закон (решение) о бюджете – количественное воплощение плана, характеризующее доходы и расходы за определенный период<sup>6</sup>.

Важнейшее предназначение принципа прозрачности (открытости) – легитимация результатов каждой стадии и всего бюджетного процесса, что

---

<sup>1</sup> Толковый словарь Ефремовой. Т.Ф. Ефремова. 2000. – URL : <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/280179/>; Энциклопедический словарь. 2009. – URL : <https://dic.academic.ru/dic.nsf/es/149100/> (дата обращения 15.11.2020).

<sup>2</sup> Краткий французско-русский учебный словарь / Сост. Н.Б. Кобрина, Ф.Е. Ройтенберг, Э.А. Халифман, В.Г. Гак. – М. : Гос. изд-во ин. и нац. словарей, 1963. – С. 541.

<sup>3</sup> Политология. Словарь / В.Н. Коновалов. 2010. – URL : <https://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/2896/> (дата обращения 15.11.2020).

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // Российская газета. № 153–154. 12.08.1998.

<sup>5</sup> Матузов Н.И. Теория государства и права : курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – Саратов, 1995. – С. 331.

<sup>6</sup> Шамаев И. Обзор основных отличий между бюджетированием и финансовым планированием. – URL : <https://ivan-shamaev.ru/overview-budgeting-vs-financial-planning/> (дата обращения 11.11.2020).

подтверждается требованиями официального опубликования законов (решений) о бюджете, либо размещения бюджетной информации в сети «Интернет» для всеобщего ознакомления.

Что касается соблюдения требования об опубликовании закона (решения) о бюджете для всеобщего ознакомления, то можно отметить наличие официальных печатных изданий, таких как «Парламентская газета» – на уровне Российской Федерации и соответствующие печатные периодические издания региональных и местных законодательных органов власти, а также электронных ресурсов этих органов власти.

Таким образом, в настоящее время опубликование закона (решения) о бюджете осуществляется в двух вариантах – печатном и электронном<sup>1</sup>.

Особенность «электронного способа» реализации принципа прозрачности (открытости) заключается в том, что неразмещение данной информации на сайтах органов законодательной или исполнительной власти субъектов Российской Федерации не противоречит положениям действующего законодательства<sup>2</sup>. А вот правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, размещенные только на их интернет-сайтах, не могут считаться опубликованными (обнародованными)<sup>3</sup>.

Последствия отсутствия официального опубликования – неприменение неопубликованных законов<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801; Собрание законодательства РФ. 2017. № 27. Ст. 3945.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (Ч. II). Ст. 5133; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. 2007. № 276. 08 дек.; О порядке опубликования муниципальных правовых актов: Письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ от 29.04.2016 № 3.20-20/348 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.11.2020).

<sup>3</sup> Об отмене решения Верховного суда Удмуртской Республики от 27.05.2016 и признании частично недействующими частей 4 и 5 статьи 52 устава муниципального образования «Город Ижевск», утв. решением городской Думы города Ижевска от 16.05.2005 № 333 в редакции решения городской Думы города Ижевска от 19.12.2014 № 699: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 43-АПГ16-14 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения 18.11.2020).

<sup>4</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // Российская газета. 1995. № 247. 28 дек.; Российская газета. 2015. № 47. 06 марта.

Интересно, что для субъектов РФ предусмотрена альтернатива<sup>1</sup> официальному опубликованию: они могут опубликовать первоначальный текст закона о бюджете как в официальном печатном издании субъекта, так и путем размещения его на интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))<sup>2</sup>.

Таким образом, размещение информации в сети «Интернет» для муниципальных образований лишь дополняет обычное опубликование (обнародование)<sup>3</sup>. При этом санкций за отсутствие решения о бюджете муниципального образования на портале бюджетной системы «Электронный бюджет» не предусмотрено. Однако, по нашему мнению, бюджетное решение должно публиковаться на указанном портале в порядке взаимодействия органов государственной власти, органов власти субъектов, муниципальных образований для реализации дальнейшего эффективного управления бюджетными ресурсами.

В настоящее время публикация возможна при прикреплении не самого документа, а гиперссылки на документ. Поэтому и сам документ должен быть где-то выгружен в сеть «Интернет». Лучшим вариантом представляются официальные сайты органов муниципальных образований<sup>4</sup>. В связи с этим предлагаем включить в перечень средств массовой информации, обязательных для официального опубликования (обнародования) правовых актов муниципальных образований и содержащийся в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ такой источник, как информационно-

---

<sup>1</sup> Например, Указом Главы Республики Адыгея «О дополнительных мерах по организации и осуществлению работы по размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея», предусмотрена обязанность размещения на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) только приказов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, имеющих межотраслевой характер, устанавливающих правовой статус организаций и затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 1, ч. 1). // О дополнительных мерах по организации и осуществлению работы по размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Указ Главы Республики Адыгея от 06.04.2018 № 54 // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения 15.11.2020).

<sup>2</sup> О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)): Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1612; Собрание законодательства РФ. 2017. № 33. Ст. 5166.

<sup>3</sup> Полякова В.Э. Вступление в силу нормативных актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2018 // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства» (дата обращения 15.11.2020).

<sup>4</sup> Результаты опросов, размещенные на портале бюджетной системы «Электронный бюджет», показали, что этой системой пользуется большинство опрошенных. – URL : <http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/> (дата обращения 16.11.2020).

телекоммуникационная сеть «Интернет», что, на наш взгляд, будет способствовать эффективной реализации бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) на местном уровне, а следовательно и эффективному управлению органами государственной и местной власти бюджетными ресурсами.

*Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна,  
д-р юрид. наук, доцент,  
профессор кафедры социально-гуманитарных  
и финансово-правовых дисциплин,  
ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИИ России»  
г. Воронеж*

## **БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Настоящая статья является продолжением исследований автора теоретико-правовых основ бюджетного метода ведения государственного хозяйства, бюджетного устройства государства. Основное внимание обращается на бюджетный процесс, а именно его управленческие свойства как финансово-правовой категории. Бюджетный процесс выступает тем механизмом, который позволяет бюджетам придать должную юридическую форму в рамках бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

Бюджетный процесс представляет собой осуществляемую Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями в лице уполномоченных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти процессуальную деятельность по приданию бюджету формы правового акта, его исполнению в целях формирования доходов бюджета, использования бюджетных средств в режиме расходов бюджета, межбюджетных трансфертов, финансирования дефицита бюджета, т.е. управлению соответствующими бюджетными правоотношениями. В таком смысле бюджетный процесс позволяет придать, своего рода, правоприменительное значение элементам бюджетного устройства государства. Как в свое время высказался известный экономист А. Смит, выполнение обязанностей государства по «доставлению» «общественных благ», финансирование которых положено в основу государственного хозяйства, «требуется очень различных подходов в различные периоды развития общества»<sup>1</sup>. Таким современным «подходом» и выступает бюджетный процесс, являющийся неотъемлемой частью бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

---

<sup>1</sup> См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М., 2009. – С. 676.

Стадии бюджетного процесса охватывают как законодательную, так и правоприменительную деятельность в связи с формированием и исполнением бюджета, имеющего правовую форму. Еще М.И. Пискотин отметил, что в деятельности законодательных органов в области планирования бюджета сочетаются элементы законодательства и текущего управления<sup>1</sup>. Деятельность по рассмотрению и утверждению закона о бюджете является законодательной; деятельность по составлению и исполнению бюджета – исполнительной. Управленческие свойства бюджетного процесса проявляются как в законодательной «части» бюджетного процесса, так и исполнительной. Данный вывод подтверждается как, собственно, содержанием, свойствами данной финансово-правовой категории, так и составом уполномоченных субъектов, деятельность которых нацелена на придание правоприменительного значения бюджетному процессу на практике. Фактор управления имеет значение как для бюджетного процесса в целом, так и для конкретных бюджетных правоотношений, их должно развития в соответствии с потребностями и тенденциями современной финансово-правовой политики в России. Например, актуальным в современный период является использование подходов управления обеспечением сбалансированности бюджетов бюджетной системы государства посредством различных инструментов, в том числе мер по увеличению доходной части бюджета в сравнении с его расходами, что анализируется учеными как положительный момент финансово-правовой практики<sup>2</sup>.

В бюджетном процессе традиционно сложилось следующее распределение ролей органов власти, учреждений, опосредующее реализацию их финансово-правового статуса, управление бюджетными правоотношениями. Органы исполнительной власти, статус которых несет в себе, непосредственно, управленческое значение, разрабатывают бюджет как финансово-плановый акт (Минфин РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований) и исполняют его (Федеральное казначейство, территориальные подразделения). Органы законодательной (представительной) власти – рассматривают и утверждают закон (правовой акт) о бюджете. Контрольные органы осуществляют контроль над реализацией бюджетных правоотношений в рамках бюджетного процесса (например, Счетная палата РФ). На региональном и местном уровнях сформированы территориальные органы, реализующие финансовые (бюджетные) полномочия в рамках бюджетного процесса по отношению к бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований. Отмеченное свидетельствует, что «работа по организационно-правовой упорядоченности процесса принятия решений (управления бюджетом и с помощью бюджета – *примеч. Х.В.*) осуществляется в

---

<sup>1</sup> См.: Пискотин М.И. Деятельность Верховного Совета СССР, союзных и автономных республик в области планирования и бюджета / М.И. Пискотин // Высшие представительные органы власти в СССР. – М., 1969. – С. 252.

<sup>2</sup> См.: Бочкарева Е.А. Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование. – Краснодар, 2013. – С. 128–175.

настоящее время различными способами практически во всех звеньях и на всех уровнях управления»<sup>1</sup>.

Требования к процедурам бюджетного процесса устанавливаются не только законодательными, но и подзаконными нормативными правовыми актами, принимаемыми, например, Правительством РФ, Минфином РФ, Федеральным казначейством<sup>2</sup>, полномочия которых носят специально управленческое значение. Так называемые «организационные», «операционные» характеристики элементов бюджетного устройства государства, как правило, закрепляются именно подзаконными актами. В их числе: управление исполнением бюджета; применение в ходе бюджетного процесса бюджетной классификации РФ в части группировки доходов бюджета, расходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета; составление сводной бюджетной росписи, играющей информационную роль для развития бюджетных правоотношений и др.

Бюджетный процесс, относясь к разряду процессуальных юридических категорий, отражает процедурные особенности управления бюджетными правоотношениями в связи с ведением государственного хозяйства бюджетным методом. Как процессуальную категорию бюджетный процесс характеризует то, что в его основу положены процедуры, опосредующие управление правоотношениями в рамках бюджетного метода ведения государственного хозяйства, а также взаимодействие органов власти, в свою очередь, носящее черты процессуальной деятельности.

По критерию оценки управленческой, организационной значимости для стадий бюджетного процесса различаются основные и производные бюджетно-процессуальные производства. К первым относятся производства по рассмотрению проекта бюджета как юридического финансового документа, составлению бюджетной отчетности как финансово-планового акта и др. (соответствуют градации бюджетного процесса на стадии). Ко вторым – сопутствующие отдельным действиям в рамках стадий бюджетного процесса составление законодательным органом заключения на годовой отчет об исполнении бюджета; распределение главным администратором источников финансирования дефицита бюджета бюджетных ассигнований по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета; составление бюджетной сметы получателем бюджетных средств. Разнообразие правовых актов – финансово-плановых актов,

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Обязанности, права и ответственность руководителя / И.Л. Бачило, С.В. Катрич. – М., 1978. – С. 53.

<sup>2</sup> См., например: Приказ Министерства финансов РФ: от 27 августа 2018 г. № 184н (ред. от 13 апреля 2020 г.) «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), а также утверждения (изменения) лимитов бюджетных обязательств» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс».

разрабатываемых в рамках бюджетного процесса, служит показателем отнесения его к формам управленческой деятельности, обеспечивающим воздействие на бюджетные правоотношения различных видов, бюджет.

Свойства бюджетного процесса, повторим, позволяют рассматривать его как разновидность управленческой государственной деятельности. В юридической науке акцентируется внимание на управленческом<sup>1</sup>, властно-организационном характере<sup>2</sup> процессуальных бюджетных правоотношений различных видов. Государственное управление понимается как регулирующая деятельность государства в лице государственных «структур», обеспечивающая организующее воздействие на общественные отношения. Анализ выделенных в науке признаков государственного управления<sup>3</sup> позволяет сделать вывод, что «часть» бюджетной деятельности государства (муниципальных образований) в виде бюджетного процесса имеет ярко выраженные управленческие черты, а именно: результатом осуществления бюджетного процесса является обеспечение гарантий (финансовых) существования государства, соблюдения публичных интересов, реализации прав и свобод граждан с учетом единых общественных интересов; управленческие функции в ходе бюджетного процесса выполняют уполномоченные государством органы, воздействующие на бюджетные правоотношения посредством принятия решений (в том числе финансово-правовых плановых актов), при этом управленческие полномочия присутствуют в компетенции всех участников бюджетного процесса.

Более того, административно-правовая теория наделяет государственное управление циклическим характером<sup>4</sup>. Цикл – совокупность процессов, составляющих кругооборот в течение определенного промежутка времени<sup>5</sup>. К бюджетному процессу применимо понятие «управленческий цикл», подразумевающее периодичность и систематичность воздействия на соответствующие общественные отношения. Оно получает конкретизацию в понятии «бюджетный цикл». Бюджетный цикл – подчиненная установленным законом срокам осуществления деятельность от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении, в таком содержании оказывающая управленческое воздействие на бюджет и соответствующие ему правоотношения. Данное свойство бюджетного процесса как

---

<sup>1</sup> См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М., 1971. – С. 47.

<sup>2</sup> См.: Ашмарина Е.М. Структура финансового права Российской Федерации на современном этапе / Е.М. Ашмарина // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 90; Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М., 2007. – С. 74.

<sup>3</sup> См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / И.Л. Бачило; Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М., 1984. – С. 6–45; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 49–52.

<sup>4</sup> См.: Бахрах Д.Н. Управленческий цикл / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 44.

<sup>5</sup> См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 2010. – С. 812.

управленческой деятельности вытекает из свойства систематичности бюджетного процесса.

Таким образом, осуществление бюджетного процесса означает принятие управленческих решений в связи с формированием бюджета, отражением в нем количественных и качественных показателей, взаимоувязанных с целевыми программами, распределением бюджетных средств между их получателями, выполнением расходных обязательств, снижением уровня бюджетного дефицита, исполнением бюджета в целом. Бюджетный процесс позволяет реализовать функцию управления потоками государственных и муниципальных денежных средств, централизованных в бюджетную систему.

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

## **ОРГАНИЗАЦИИ, НАДЕЛЕННЫЕ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Наметившаяся тенденция наделения элементами организационно-распорядительных либо организационно-властных полномочий организации, в связи, с чем они приобретают статус субъекта управления, приводит к неоднозначному их правовому положению. Являясь, по сути, субъектами частного права они наделяются полномочиями субъектов административного права, и, наоборот, по содержанию являются субъектами административного права, а по правовому статусу субъектами частного права. Организации, наделенные тем или иным элементом, приобретают черты субъекта публичного управления при условии закрепления за ним возможности инициировать публично-управленческие отношения и наделения их в рамках данных отношений специальными управленческими полномочиями, правом и обязанностью действовать.

Основными субъектами публичного управления являются органы государственной власти либо органы и организации, специально созданные для осуществления публичных функций в установленной сфере публичного управления. Однако, законодательством могут быть определены условия и порядок наделения отдельных субъектов, причем частного права, статусом субъектов публичного управления и делегирования им соответствующих полномочий, тем самым такие субъекты осуществляют организационно-



распорядительные либо организационно-властные полномочия путем реализации публично значимых функций.

Именно наделение полномочиями по осуществлению публично значимых функций является критерием отнесения тех либо иных организаций к субъектам, публичного управления. Данное положение сформировалось в силу Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П по делу о проверки конституционности Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в котором Конституционный Суд РФ ориентирует на то, что публично значимые функции могут возлагаться на учреждения и предприятия, иные организации, обеспечивающие осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования<sup>1</sup>.

На практике отнесение тех или иных организаций к организациям, на которые возложено осуществление публично значимых функций, в частности обязанность давать ответ на обращение граждан либо организаций в установленный срок, относится к усмотрению правоприменителя.

Судебная практика к организациям, на которые возложено осуществление публично значимых функций, относит, например, Пенсионный фонд РФ, так как, в соответствии с п. 1 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) – Пенсионный фонд Российской Федерации создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации и, тем самым, относится к организациям, осуществляющим публично значимые функции. Кроме того, публично значимые функции выполняют и образовательные организации высшего образования, ФГУП «Почта России»<sup>2</sup>, ФГУП «Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ»<sup>3</sup> и многие другие организации, причем последние две, по правовому статусу являются юридическими лицами (унитарными предприятиями), наделенными публично значимыми функциями в виде оказания государственных услуг.

Из некоторых судебных актов следует, что к организациям, на которые возложено осуществление публично значимых функций, относятся те, деятельность которых, не только, носит публично-значимый характер, но может являться предметом государственного, муниципального контроля или надзора.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

<sup>2</sup> Определение Московского городского суда от 17.02.2016 № 4г-1587/2016 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Пятого ААС от 17.07.2014 № 05АП-8149/2014 по делу № А51-47/2014 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Например, в Апелляционном определении Московского городского суда по делу № 33-23356/2014 сказано, что истец, обращаясь с заявлениями в МУП ИРЦ г. Троицка, исходил из того, что данная организация осуществляла ведение паспортного учета граждан и начисление платежей по жилым помещениям в районе проживания истца. Следовательно, данная организация осуществляла функцию муниципального контроля по паспортному учету граждан и контролю начисления платежей, которая определяется не в силу закона, в силу осуществления деятельности данной организации.

В целом, наделение публично значимыми функциями организаций прямо закрепляется в законодательстве, при этом, субъектами публичного управления являются юридические лица, имеющие статус коммерческих и некоммерческих организаций и органы государственной власти, имеющие статус юридического лица.

В качестве примеров таких субъектов, наделенных публичными полномочиями, можно назвать:

- воинские части Вооруженных Сил РФ, которые могут выступать юридическими лицами в форме федеральных бюджетных учреждений<sup>1</sup>;
- федеральные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности, создаваемые Правительством РФ в форме учреждений в целях содействия инициативным проектам научных исследований<sup>2</sup>;
- кредитные организации и профессиональные участники рынка ценных бумаг, являющиеся агентами валютного<sup>3</sup>;
- организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, подлежащие обязательному контролю в целях противодействия легализации преступных доходов<sup>4</sup> и другие.

При этом необходимо различать публичные функции, как осуществление деятельности в интересах всего общества, и властные полномочия, которые выражаются в принятии решений нормативного и организационно-распорядительного характера, к сожалению, в законодательстве и в актах Конституционного суда РФ это разграничение проводится не всегда<sup>5</sup>.

В качестве примера можно привести правовую позицию Конституционного суда РФ о нотариусах, согласно которой «Конституция Российской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3418.

<sup>5</sup> Диденко А.А. Публичная компания как организационно-правовая форма юридического лица / А.А. Диденко // Власть Закона. – 2014. – № 2. – С. 68–74.

Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти»<sup>1</sup>. Во-первых, в данной правовой позиции, указывается на возможность передачи полномочий только органов исполнительной власти, и, во-вторых, указывается на возможность передачи – любых полномочий.

Со второй частью правовой позиции Конституционного суда РФ следует не согласиться, так как к органам исполнительной власти, в том числе, относятся различные правоохранительные органы, наделенные организационно-властными полномочиями по осуществлению функций общественного порядка, общественной и государственной безопасности, и делегирование (передача) таких полномочий, различным организациям является недопустимым.

Передача публичных полномочий может осуществляться только в силу прямого указания в законе.

Так, например, Федеральным законом от 26.06.2006 г. № 1135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, при установлении исключений. С одной стороны, предусмотрена возможность передачи хозяйствующим субъектам функций всех органов власти и местного самоуправления федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а с другой - в части функций государственного контроля и надзора закреплена возможность их передачи только Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»<sup>2</sup>. Такое прямое наделение законом публично значимой функцией по государственному контролю и надзору юридическое лицо, является, пожалуй, единственным законодательным регулированием.

Не вдаваясь в административно-правовой статус государственных корпораций, следует отметить, деятельность всех государственных корпораций носит публичный характер, что предопределяется целевой направленностью их деятельности, определяемой только законом, и использования имущества, которое передается государством госкорпорации.

Однако некоторые из госкорпораций для достижения целей своей деятельности наделяются полномочиями властного характера.

Например, государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» наделена полномочиями по определению порядка расчета страховых взносов в фонд страхования вкладов граждан и определения ставки этих

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.

вкладов (взносов), в соответствии с Федеральным законом от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Государственная корпорация «Росатом», кроме контрольно-надзорной функций, наделена полномочиями по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере производства, применения, эксплуатации, реализации атомной энергии, а также полномочиями по распоряжению бюджетными средствами в данной сфере<sup>2</sup>.

Следует отметить, указанные в качестве примеров юридические лица существенно различаются не только по характеру деятельности и объему публичных функций, но и по наличию или отсутствию властных полномочий, что указывает на отсутствии единого подхода, как к правовому регулированию по наделению публичными полномочиями организаций, так и к определению круга субъектов, наделяемых публично значимыми функциями.

Можно выделить следующие виды юридических лиц по наличию у них публичного элемента:

- юридические лица частного права, которые действуют в своих собственных интересах;
- смешанные юридические лица, которые действуют в определенных целях публичного характера и могут наделяться для этого отдельными властными полномочиями;
- юридические лица, осуществляющие публичные функции органов государственной власти.

Обозначенные группы не совпадают с организационно-правовыми формами юридических лиц, закрепленные в законодательстве. Организации могут относиться к любой из указанных видов юридического лица, причем государственные корпорации можно отнести ко второму виду, за исключением госкорпорации «Росатом», которая наделена публично-властными полномочиями органа государственной власти в отношении, не только переданных государством в управление организаций, но и в отношении иных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере атомной энергии.

Следовательно, только последние два вида юридических лиц можно называть организациями, наделенные публичными полномочиями в силу закона. В основном это государственные корпорации, так как по своей внутренней структуре они образуют, сложную внутреннюю систему организационно и экономически зависимых организаций, находящихся под единым управленческим контролем государственной корпорации. Подобная система может быть создана и в отношении такого юридического лица как

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (Ч. I). Ст. 5029.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

публично-правовая компания, но публично-правовые компании в то же время выступают полноценными участниками гражданско-правовых отношений. Поэтому наличие у публично-правовой компаний публично-правового статуса не является основанием их отнесения к властным субъектам права, поскольку деятельность по предоставлению услуг, даже государственных, не строится на началах властности. Хотя, для определенных отраслей экономики осуществление указанной функции может быть реализовано через систему соподчинения нескольких организаций и предприятий одному управленческому центру, что в значительной степени связано с публичными полномочиями, возложенными на публично-правовые компании.

Таким образом, отнесение юридических лиц к организациям, наделенных публичными полномочиями, в настоящее время является доктринальным и к таким организациям могут быть отнесены:

- во-первых, любые юридические лица, выполняющие публичные функции, вытекающие из сферы их деятельности;
- во-вторых, юридические лица, обладающие властными полномочиями, возложенные на них в силу закона;
- в-третьих, государственные органы, наделенные статусом юридического лица, но осуществляющие публично властные полномочия и, которые являются универсальными организациями, сочетающими в себе первые две разновидности.

*Сурина Ирина Владимировна,  
канд. экон. наук,  
доцент кафедры финансов и кредита,  
Краснодарский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова  
г. Краснодар*

## **ВИРТУАЛЬНЫЕ (ЦИФРОВЫЕ) ВАЛЮТЫ: ПРАВОВОЙ СТАТУС, РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОНТРОЛЬ**

Современный этап эволюции денег, как средств платежа, характеризуется распространением различных видов виртуальных (электронных) валют. Ключевыми факторами, способствовавшими их появлению, можно считать: развитие IT-технологий, мощности компьютеров и снижением стоимости их производства, модернизацией интернет-технологий, а также эволюции самих денег, как ликвидной среды обмена.

В мировой практике представлено более 700 различных систем виртуальных валют. Несмотря на то, что некоторые из них достаточно перспективны, они могут обращаться только в рамках замкнутых виртуальных сообществ и сетевых групп.

Отметим, что в последнее время финансово-кредитные институты и органы государственной власти различных стран (в том числе и РФ)

проявляют значительный интерес к виртуальным (цифровым) валютам. С этим связано появление научных исследований и публикаций, содержащих оценку правовой квалификации криптовалюты, обязательств, вызываемых ее эмиссией, а также исполнением транзакций, связанных с обменом цифровыми финансовыми активами.

Цифровые или электронные деньги присутствовали в экономике различных стран в течение длительного времени. Основными формами электронных денег считаются резервы, формируемые кредитными организациями и Центральными Банками, а также деньги, созданные банками в процессе проведения кредитных операций<sup>1</sup>.

В последние десятилетия эволюционирование денег позволило создать новый класс цифровых активов, которые не эмитируются Центральными Банками или коммерческими банками, не деноминированы в национальную единицу и не имеют физических аналогов. Учитывая, что данные активы могут использоваться в качестве средства платежа (валюты), они получили различные названия «электронные деньги», «цифровая валюта», «виртуальная валюта» или «криптовалюта».

Виртуальная валюта не похожа на деньги в том смысле, что теоретически представляет собой криптографическая децентрализованную цифровую валюту, эмитент которой децентрализован, то есть не является Центральным Банком. Однако, она может использоваться как средство обмена<sup>2</sup>.

По мнению некоторых экспертов в данной области, виртуальная валюта по своей сущности имеет незначительные отличия от официальной валюты. Данное мнение основывается на том, что большая часть денежных средств, обращающихся в экономике, находится в электронной форме, что означает только данные, хранящиеся в виде записей по счетам (в памяти компьютера). И, поскольку, официальные национальные валюты больше не подкреплены золотым содержанием, то нынешняя система официальных валют функционирует на взаимном доверии между гражданами, валютными институтами и правительством. Следовательно, официальная валюта будет по-прежнему будет иметь значение в будущем. Виртуальная валюта также основана на доверии среди своих пользователей, что в будущем она будет иметь значение<sup>3</sup>.

Наиболее полное определение виртуальной валюты представлено Европейской комиссией. Директива ЕС 2015/849 в следующей форме определяет сущность виртуальных валют: «...это цифровое представление стоимости, которое не выдается центральным банком или государственным

---

<sup>1</sup> Charles A.E. Goodhart, The Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Areas, 14(3) European Journal of Political Economy 407 (1998).

<sup>2</sup> David L.K. Chuen, Handbook of Digital Currency: Bitcoin, Innovation, Financial Instruments, and Big Data 310. – London : Elsevier, 2015.

<sup>3</sup> Benjamin Guttman, The Bitcoin Bible: All You Need to Know About Bitcoins 123–124. – Germany : BoD, 2013.

органом, не обязательно привязано к фиатной валюте, но принимается естественными или юридическими лицами в качестве платежного средства и может передаваться, храниться или торговаться в электронном виде»<sup>1</sup>.

В настоящее время существуют различные трактовки сущности виртуальных денег (криптовалют). Можно выделить несколько позиций, представленных зарубежными учеными-юристами.

Первая из них заключается в том, что, по сути, виртуальные (криптовалюты) являются деньгами<sup>2</sup>. Приверженцы данной теории выделяют наличие общих черт в функциях криптовалют и традиционных денежных средств. В качестве средства оплаты товаров и услуг, криптовалюту рассматривает, например, законодательство США. Отмечается, что она может служить платежной единицей, используемой для оплаты труда наемного персонала.

В качестве единицы при проведении расчетов, признаваемой разными субъектами рынка, криптовалюту рассматривают и в других странах. Агентство по борьбе с финансовыми преступлениями США (FinCEN) считает, что обменные операции криптовалюты на фиатные денежные средства, необходимо регулировать аналогично регулированию прочих обменных операций. Для получения лицензий необходимы юридические лица, участвующие в потоке средств с криптовалютами.

Япония признала криптовалюту Bitcoin как фиатные деньги, как имеющие ту же функцию, как деньги. В связи с этим правительство решило разработать нормативную базу, позволяющую интегрировать операции с криптовалютой в национальную банковскую систему. Ключевым регулятором в данном случае, выступает Агентство финансовых услуг Японии. Поскольку в его ведении находятся вопросы эмиссии национальной валюты<sup>3</sup>.

Второй подход, которого придерживаются противники определения криптовалюты как равной обычной денежной единице, утверждает, что криптовалюта не является денежным инструментом, так как государство ее не выдает, не гарантирует ее стоимость и не устанавливает обязательства по ее принять. Несмотря на закрепление в законодательстве некоторых стран правового статуса криптовалют, оставшееся большинство не считают криптовалюту официальным платежным средством. Например, налоговой службой Нидерландов криптовалюта не рассматривается, как законное

---

<sup>1</sup> European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC (Jun. 18, 2018), available at. – URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0450>

<sup>2</sup> Martin Arnold, Six Global Banks Join Forces to Create Digital Currency, Financial Times, 31 August 2017 (Jun. 18, 2018), available at. – URL : <https://www.ft.com/content/20c10d58-8d9c-11e7-a352-e46f43c5825d>

<sup>3</sup> В Японии криптовалюта получила статус платежного средства. – URL : <https://tass.ru/ekonomika/4144338>

платежное средство. Центральным Банком Дании (2014 г.) биткоин не был признан валютой. По мнению данного регулятора, у данной криптовалюты отсутствует реальная торговая стоимость в сравнении с драгоценными металлами<sup>1</sup>.

Сторонники третьего подхода к сущности криптовалют утверждают, что они являются электронными денежными средствами. Закрепление определения электронных денег в международном праве произошло в 1998 г. Доклад ЕЦБ «Об электронных деньгах» содержит определение электронных денег, как электронное хранение денежной стоимости на техническом устройстве, которое может широко использоваться для совершения платежей в пользу не только эмитента, но и прочих юридических лиц. То есть, не требует обязательного использования банковских счетов для проведения операций, однако, является prepaid-инструментом предьявителя<sup>2</sup>.

Документы ЕС, в частности Директива об электронных деньгах (2009/1/ЕС), определяют их, как «...денежная стоимость, которая вытекает из представленных требований к эмитентам: эта стоимость должна храниться в электронном виде; сами электронные деньги должны быть выданы для получения средств»<sup>3</sup>.

Наше исследование позволило выделить четвертый подход к сущности криптовалюты. Его сторонники считают криптовалюту финансовым инструментом. Она является обеспечением или его производным. Кроме того, производная является договором, который в качестве одного из вариантов предусматривает реализацию обязательства по покупке или продаже фондовых или валютных ценностей, а также товаров.

В качестве базового актива производного финансового инструмента возможно использовать различные валютные или фондовые ценности, статистические показатели, индексы и ставки процентов. На основании изложенного можно предположить, что в случае, если криптовалюта не рассматривается как товар или цена, она не будет базовым активом для производного финансового инструмента.

Приведенное нами определение криптовалюты, как финансового инструмента, закреплено в законодательстве ФРГ. Так, например, принятый в 2013 г. Министерством финансов указ закреплял официальный статус криптовалюты, как официального средства расчетов. В то же время закон четко очерчивает этот статус от статуса законного платежного средства – криптовалюта еще не получила такого статуса в Германии.

---

<sup>1</sup> The Danish Central Bank went on to point out that bitcoins are not protected by any national laws or guarantees, such as a deposit guarantee. Danmarks Nationalbank, Bitcoin er ikke penge (Jun. 18, 2018), available at. – URL : [http://www.nationalbanken.dk/da/presse/Documents/2014/03/PH\\_bitcoin.pdf#search=Bitcoin](http://www.nationalbanken.dk/da/presse/Documents/2014/03/PH_bitcoin.pdf#search=Bitcoin)

<sup>2</sup> European Central Bank, Report on Electronic money (august 1998) (Jun. 18, 2018), available at. – URL : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>

<sup>3</sup> Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 september 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC, 2009 o.J. (L 267) 7.



В качестве товара определяют криптовалюты представители пятого подхода. В ряде стран криптовалюта рассматривается как собственность или товар и облагается налогом. Законодательные системы этих стран определяют криптовалюту как неисчерпаемый несущественный товар с определенной ценностью в каждый конкретный момент. Австралийская налоговая служба не рассматривает криптовалюту как деньги или иностранную валюту, уравнивая операции с ней, с бартерными сделками (бартерным соглашениям)<sup>1</sup>.

Наличие различных подходов в законодательстве не позволяет сформировать единое определение виртуальной валюты. И, как следствие, систему правового регулирования ее оборота.

Российская Федерация разрабатывает собственную нормативную систему регулирования и контроля за виртуальными валютами. В 2019 г. был принят Федеральный закон № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. Первоначально, статьи закона регламентировали только порядок выпуска и оборота цифровых финансовых активов.

Рассматриваемый нормативный акт регулирует отношения, возникающие в процессе выпуска и оборота следующих объектов:

- цифровых финансовых активов;
- цифровых валют.

Раскрывая сущность цифровых финансовых активов, закон дает им следующее определение: «цифровые права, включающие денежные требования; возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам; права участия в капитале непубличного акционерного общества; право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом; выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы»<sup>3</sup>.

Детализируется законом также, определение цифровой валюты: «совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением

---

<sup>1</sup> Australian Government, Australian Taxation Office, Tax Treatment of Cryptocurrencies (Jun. '8, 20'8), available at <https://www.ato.gov.au/General/Gen/Tax-treatment-of-cryptocurrencies-in-Australia---specifically-bitcoin>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5018.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ. Ст. 1. П. 2.

оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам»<sup>1</sup>.

Поводя итоги выполненной нами оценки правового статуса виртуальных (электронных) валют, можно заключить, что правительства большого количества стран заинтересованы в создании правового механизма регулирования и контроля операциями с криптовалютой. Поскольку формирование децентрализованных систем и создание новых криптовалют генерирует процесс эволюционных изменений в международно-правовой и валютной системах.

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

## **К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНОЧНЫХ ПРОЦЕДУРАХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В теории оценок эффективности и результативности сформировано четкое правило, суть которого заключается в том, что самым сложным является управление большими многофункциональными системами, к которым относится и государственное управление. Оценка государственного управления призвана для объективной характеристики его эффективности и результативности, качества решения многих глобальных и локальных, а также тактических и стратегических, отраслевых, национальных, внешнеполитических, региональных и внутригосударственных задач.

В системе современного государственного управления одним из наиболее важных направлений является оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти, а основная задача в проведении такой оценки заключается в решении стратегических задач в области развития государства.

Управление результативностью является не чем иным, как особым подходом к современному государственному управлению, при котором каждый отдельно взятый орган государственного управления ставит перед собой такие задачи и цели, которые в результате смогут дать максимально возможный положительный эффект.

Применение в государственном управлении инновационных технологий позволяет реструктурировать управленческую деятельность, что неизбежно влечет за собой увеличение ее эффективности и результативности.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ. Ст. 1. П. 3.

При осуществлении своей деятельности органы исполнительной власти применяют разнообразные оценочные процедуры, а основная цель проведения такого рода оценки заключается в формировании наиболее эффективной системы взаимодействия между всеми субъектами и объектами государственного управления.

Сегодня для проведения оценки эффективности деятельности органов государственного управления разработаны и продолжают разрабатываться различные рейтинги<sup>1</sup>, мониторинги<sup>2</sup>, индексы, своды лучших практик<sup>3</sup>, перечни и т.д., что позволяет сформировать такой облик системы государственного управления, который поможет повысить ее качество и эффективность.

Проводить оценку эффективности деятельности исполнительных органов власти могут специально уполномоченные на это субъекты<sup>4</sup>, разнообразные профессиональные объединения<sup>5</sup> или иные субъекты, установленные действующим законодательством в области государственного управления. Что касается порядка и оснований проведения оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти, то они закреплены в различных нормативных правовых актах.

В ходе осуществления своей деятельности большинство органов исполнительной власти, как отмечает Т.В. Щукина, применяют следующие виды оценочных процедур: общественный мониторинг правоприменения; мониторинг исполнения государственных программ; оценка регулирующего и фактического воздействия; оценка органов исполнительной власти субъектов РФ; оценка приоритетных проектов, государственных программ и нацпроектов; оценка реализации инвестиционного стандарта и Стандарта развития конкуренции; оценка руководителей федеральных органов исполнительной власти и др.<sup>6</sup>

Большая часть органов исполнительной власти в своей деятельности применяют следующие оценочные процедуры: мониторинг выполнения государственных программ; оценка государственных программ, приоритетных проектов и национальных проектов; оценка руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; оценка

---

<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 года № 93-р // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

<sup>5</sup> См.: Агентство стратегических инициатив. Опросы предпринимателей. – URL : <https://asi.ru/news/111687/> (дата обращения 13.02.2020).

<sup>6</sup> Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография / Т.В. Щукина. – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2019. – С. 25.

регулирующего и фактического воздействия; общественный мониторинг правоприменения и т.д.

В качестве примера можно привести *оценку государственных программ*. Так, Министерство экономического развития Российской Федерации проводит такую оценку в срок до 01 апреля года, следующего за отчетным, а также разрабатывает и направляет в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, а также в Министерство финансов РФ, сводный годовой отчет<sup>1</sup>.

В указанном документе содержится информация о ходе реализации и оценке эффективности действующих государственных программ, а его формирование осуществляется на основе годовых отчетов, сформированных по итогам оценки эффективности реализации госпрограмм и предварительной информации о кассовом исполнении федерального бюджета за отчетный год<sup>2</sup>.

Граждане проводят *оценку руководителей территориальных органов исполнительной власти* на основе положений Постановления Правительства Российской Федерации № 1284<sup>3</sup>. Такая оценка проводится гражданами на всей стадиях предоставления государственных и муниципальных услуг,

---

<sup>1</sup> Целью сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ является обеспечение Правительства Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации и организаций аналитической информацией, необходимой для подготовки и принятия управленческих решений, а также представление гражданам, деловому, научному и экспертному сообществам, иным заинтересованным сторонам сводной информации о ходе реализации государственных программ.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 (ред. от 30.05.2020) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 29 (Ч. II). Ст. 4042.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 « 1284 (ред. от 14.08.2020) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» (вместе с «Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей») // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.

включая время их приостановления или же отказа в предоставлении таких услуг. Иными словами, гражданами проводится оценка всех государственных и муниципальных услуг, в ходе предоставления которых осуществлялось непосредственное взаимодействие с ними.

Оценка проводится по критерию удовлетворенности граждан от предоставления государственных и муниципальных услуг, после чего полученные сводные значения удовлетворенности автоматически поступают в личные кабинеты определенных федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, высших исполнительных органов власти субъектов РФ и многофункциональных центров. Размещение указанной информации также осуществляется в информационной системе мониторинга государственных услуг с целью их дальнейшего изучения и анализа.

В течение последних нескольких лет особенно пристальное внимание уделяется проведению оценки деятельности региональных органов исполнительной власти. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит в себе положения, полностью посвященные оценке эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

Указом Президента Российской Федерации № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> введены новые 20 показателей оценки эффективности деятельности. Результатом стало формирование единых принципов и характеристики государственного и муниципального управления, отраженных в действующем законодательстве в области государственного управления.

Так, эффективность деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации оценивается на основе следующих показателей: уровень доверия к власти; численность населения субъекта РФ; качество окружающей среды; количество семей, улучшивших свои жилищные условия; уровень образования; уровень бедности; качество городской среды и др.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – URL : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102> (дата обращения 05.02.2021).

Обратим внимание, что в 2019 г. В соответствии с Приказом Минэкономразвития России № 387<sup>1</sup> был создан специализированный сайт «Ваш контроль» (<https://vashkontrol.ru>), который является подсистемой «Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг» (ИАС МКГУ).

На данном сайте после прохождения процедуры регистрации и авторизации граждане могут в специальной опросной форме выставить оценки и комментарии качеству предоставления государственных и муниципальных услуг в территориальных органах исполнительной власти, внебюджетных фондах и т.д., а также оценить качество организации предоставления тех или иных услуг в многофункциональных центрах.

Результат любой деятельности, а в особенности управленческой деятельности, требует проведения его объективной оценки. Анализ научной литературы позволяет говорить об том, что эффективность управленческой деятельности может оцениваться по реальным изменениям, которые происходят в управляемых объектах или сферах<sup>2</sup>.

Проанализировав работу, проводимую по подготовке, принятию и реализации нормативных правовых актов, регулирующих оценочные процедуры в деятельности органов исполнительной власти, считаем возможным отметить, что постоянно происходит мониторинг и корректировка системы показателей для оценки эффективности деятельности указанных органов власти, что в свою очередь связано с изменениями, происходящими в обществе. Таким образом, система оценивания эффективности органов управления находится в стадии формирования.

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2019 № 387 «Об утверждении методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с отзывами граждан по оценке качества государственных и муниципальных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш контроль») в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 20 апреля 2015 г. № 245 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Проблемы анализа государственного управления / Г.В. Атаманчук // Публичное и частное право. – 2008. – № 1. – С. 97; Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / Под общ. ред. В.В. Цветкова. – Киев, 1980. – С. 28.

*Фарикова Екатерина Александровна,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Публичное управление выступает неотъемлемым элементом общественного регулирования, поскольку посредством публичного управления упорядочиваются социальные процессы. Современный мир находится на стадии трансформации, что обусловлено экономическими, политическими, идеологическими факторами: меняется содержание управления, методы его осуществления, совершенствуются механизмы государственного регулирования. Следует также учитывать, что, «если до недавнего времени преобладающими тенденциями современного мирового развития назывались глобализации и регионализации, то в новом тысячелетии ученые обратили внимание на активизацию процессов трансформации на национальном и региональном уровнях»<sup>1</sup>.

Для России тема публичного управления и его правовых основ имеет особое значение ввиду самобытной системы управления (на государственном и муниципальном уровнях), которая обусловлена принципом федерализма построения публичной власти и демократическими началами, положенными в основу конституционного строя современной России. Общеизвестно, что главной задачей федерализма является обеспечение эффективности управления единым государством, имеющим большую территорию и численность населения, при помощи рассредоточения государственной власти<sup>2</sup>. Для России начала федерализма выполняют и специфическую задачу – обеспечение права проживающих на ее территории многочисленных народов на самоопределение. Публичное управление в нашем государстве демонстрирует многогранные связи, в которых состоят государственное и муниципальное управление.

Справедливо замечание Г.Л. Купряшина о том, что публичное управление как самостоятельная область исследования является относительно новой для России дисциплиной, а переживаемый ею период можно определить

---

<sup>1</sup> Комарова Л.В. Социально-философские проблемы модернизации периферийного геоэкономического пространства России / Л.В. Комарова // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 3. – С. 17.

<sup>2</sup> Городилов А.А. Государственное устройство и право : учебник. – М.; Берлин : Директ-Медиа, 2020. – С. 46.

как «подростковый»<sup>1</sup>. Это связано с установлением нового конституционного строя, кардинальным изменением политической, экономической и социальной жизни в России. Новый подход к организации публичной власти обусловил необходимость разработки соответствующего научного обоснования публичных управленческих явлений и процессов. Проводимые в начале XXI столетия административные реформы, направленные на замещение пережитков советской административно-командной системы соответствующими идеям новой демократической государственности, не принесли желаемого результата. В связи с этим интерес к публичному управлению с точки зрения юридической науки в последние годы только возрастает.

Анализ публичного управления следует начать с исследования его природы и особенностей. Прежде всего, необходимо обозначить, что публичное управление является разновидностью социального управления наряду с общественным. Социальное управление в общем виде понимается как «сознательное, волевое, целенаправленное, упорядочивающее воздействие на общественные процессы»<sup>2</sup>. Публичное управление осуществляется только публичными субъектами, которые обладают властными полномочиями. В связи с этим в науке публичное управление понимается как «властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения и их участников, процессы, феномены), реализуемое субъектами такого управления, т.е. государством и уполномоченными им органами и лицами»<sup>3</sup>.

Публичное управление, как и любая развитая система общественных отношений и социальных процессов в современном государстве, обеспечено соответствующими механизмами правового регулирования, где доминирующее положение занимает административное право. Как отмечается в литературе, административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления осуществляется в определенных формах и с помощью соответствующих методов административно-правового регулирования<sup>4</sup>. В данном случае закономерно возникает основополагающий вопрос о дихотомии права, которая предполагает деление права на частное и публичное. Согласимся с мнением Е.Б. Лупарева, который выделяет три критерия разграничения публичной и частной сфер, которые

---

<sup>1</sup> Купряшин Г.Л. Публичное управление / Г.Л. Купряшин // Политическая наука. – 2016. – № 2. – С. 102.

<sup>2</sup> Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий; Отв. ред. А.П. Алехин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало-М, 2018. – С. 15.

<sup>3</sup> Понкин И.В. Общая теория публичного управления: избранные лекции. – М. : Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. – С. 9.

<sup>4</sup> Актуальные проблемы административного права и процесса : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов [и др.]. – М. : Юнити, 2015. – С. 72.



регулируются нормами права: критерий интереса, критерий субъектного состава, а также дополнительный критерий предметной области правового регулирования<sup>1</sup>.

Административное право является ярким примером публично-правовой отрасли, поскольку в административных правоотношениях обязательно участвует субъект, наделенный государственно-властными управленческими полномочиями, а их содержание составляют субъективные публичные управленческие права и обязанности.

Публичное управление в зависимости от субъектов его осуществления подразделяется на государственное и муниципальное. Главенствующая роль административного права в нормативном регулировании публичного управления раскрывается именно в области государственного управления. Государственное управление отличается тем, что, во-первых, субъектом его осуществления выступают государственные институты, во-вторых, его объектом является общество в целом или его отдельные группы, в-третьих, целью государственного управления выступает придание обществу организованного функционирования в соответствии с установленными нормами.

Следует отметить, что государственное управление как непосредственный объект административного права рассматривается в узком смысле – как административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов<sup>2</sup>. В то же время в науке административного права государственное управление может рассматриваться и в широком смысле – как регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры и иных органов)<sup>3</sup>.

Что касается муниципального управления как разновидности публичного управления, то оно обеспечено самостоятельным комплексом правовых норм, которые объединены в отрасль муниципального права. В то же время в условиях российского федерализма было бы некорректно говорить об изолированности муниципального управления от государственного. Судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов отметил, что местное самоуправление представляет собой своеобразный «третий» уровень российского федерализма, поскольку субъекты Российской Федерации – это форма децентрализации государства в целом, а муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. А.Н. Кокотов указал, что такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на

---

<sup>1</sup> Лупарев Е.Б. Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев // Административное право : в 10 т. – Т. 2. – М. : Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – С. 28–29.

<sup>2</sup> Братановский С.Н. Административное право : учебник / С.Н. Братановский, А.А. Мамедов. – М. : Юнити, 2015. – С. 18.

<sup>3</sup> Там же. – С. 16.

муниципальные образования<sup>1</sup>. В конечном счете все элементы публичного управления направлены на единые общие цели – обеспечение единой государственной политики, единого конституционного пространства страны.

Органы муниципального управления могут наделяться и фактически наделены законом отдельными государственными полномочиями. В компетенцию органов местного самоуправления входит и принятие нормативно-правовых актов. В связи с этим А.П. Алехин приходит к выводу о том, что «в современных условиях административное право причастно также к регулированию отношений в муниципальном управлении»<sup>2</sup>.

На основании изложенного можно утверждать, что административное право играет ключевую роль в регулировании отношений в сфере публичного управления. Особое значение административно-правового регулирования проявляется в области государственного управления, которое выступает непосредственным объектом регулирования административного права. Кроме того, государственное управление существует и функционирует в тесной взаимосвязи с муниципальным управлением. Несмотря на то, что местное самоуправление обеспечено самостоятельным комплексом муниципально-правовых норм, административное право находит свое проявление и в сфере муниципального управления, учитывая особенности фактически трехзвенной системы публичной власти в условиях российского федерализма.

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

## **РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ ПРИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ**

Принятие Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 01 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. – 2015. – 14 декабря.

<sup>2</sup> Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий; Отв. ред. А.П. Алехин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало-М, 2018. – С. 16.

Федерации»<sup>1</sup> и Федерального закона от 31 июля 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>2</sup> ознаменовало начало нового этапа реализации административной реформы в сфере совершенствования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которая продолжается уже около 20-ти лет. В соответствии с Паспортом приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», являющимся приложением к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12 (в ред. от 30.05.2017) цели данной реформы сводятся к:

- а) снижению уровня ущерба охраняемым законом ценностям;
- б) снижению уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков;
- в) снижению при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности;
- г) росту индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По нашему мнению, данные «благие цели» могут быть достигнуты не только посредством проведения «регуляторной гильотины»<sup>3</sup> и дальнейшим совершенствованием административно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, но и посредством воплощения в действующем законодательстве системы ограничения административного усмотрения должностных лиц, осуществляющих данную функцию государственного управления, а также формировании практики реализации функции государственного контроля (надзора) в повседневной деятельности уполномоченных органов государственной администрации<sup>4</sup>.

В настоящее время правовые пределы административного усмотрения определяются как дозволенное правовой нормой правомочие субъекта выбрать один из предоставленных вариантов правомерного поведения. При этом сам такой выбор правомерных вариантов поведения лежит в плоскости субъективных качеств и свой личности, что позволяет говорить не только о правовых пределах усмотрения, но и пределах психолого-нравственных, которые включают в себя личностные качества субъекта (уровень правосознания и правовой культуры) и нравственные критерии, влияющие на субъекта

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 2020. № 31. (Ч. I). Ст. 5008.

<sup>3</sup> См.: Правкин С.А. Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? / С.А. Правкин, В.В. Смирнова // Российская юстиция. – 2020. – № 7. – С. 25–27.

<sup>4</sup> См.: Жеребцов А.Н. Вопросы сущности и правоприменительного значения административной практики / А.Н. Жеребцов, Н.В. Павлов // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 3. – С. 34–44.

усмотрения (факторы моральности, нравственности, совести и т.п.). Это означает, что пределами административного усмотрения выступают материально-правовые и процессуально-правовые и нравственно-правовые пределы административного усмотрения<sup>1</sup>.

Анализ приведенных выше федеральных законов, лежащих в основе современного этапа реформы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – государственный контроль), свидетельствует о воплощении в положениях данных нормативно-правовых актов материально-правовых и процессуально или процедурно-правовых пределов административного усмотрения. В частности, ключевым положением приведенных законов является четкое определение предмета и объекта государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 15 и 16 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»). При этом ст. 15 приведенного федерального закона определяет, что предметом государственного контроля выступает:

а) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;

б) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;

в) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством РФ;

г) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Данные положения являются существенным ограничением административного усмотрения при определении предмета осуществления государственного контроля. Кроме этого, следует подчеркнуть, что в основе предмета осуществления государственного контроля лежат, так называемые, обязательные требования, установленные нормативно-правовыми актами. В этой связи ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» нормативно ограничивает систему нормативно-правовых актов, в которых данные обязательные требования могут быть установлены, таковыми являются: федеральные законы, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, актами, составляющими право Евразийского экономического союза (ст. 6 Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года), международными договорами РФ, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Однако в случаях и пределах,

---

<sup>1</sup> См.: Жеребцов А.Н. Вопросы сущности и правоприменительного значения административной практики / А.Н. Жеребцов, Н.В. Павлов // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 3. – С. 179–195.

которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента РФ. Характерно то обстоятельство, что обязательные требования, за соблюдением которых осуществляется государственный контроль не могут быть установлены нормативно-правовыми актами Правительства РФ. Весьма серьезно ограничено административное усмотрение при определении объекта государственного контроля. Так, ст. 16 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определяет перечень видов объектов государственного контроля. При этом законодатель устанавливает обязанность контрольных (надзорных) органов в рамках видов контроля обеспечивается учет объектов контроля в соответствии с требованиями Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и положениями о видах государственного контроля. При этом формирование системы баз данных об объектах государственного контроля на контролируемых лиц не может возлагаться обязанность по представлению сведений, документов, если они содержатся в государственных или муниципальных информационных ресурсах.

Важным направлением формирования процедурно-процессуальных пределов административного усмотрения при осуществлении государственного контроля являются положения гл. 4 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Процедурно-процессуальные пределы административного усмотрения при осуществлении государственного контроля заключаются в формировании:

- а) единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- б) единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий;
- в) информационной системы досудебного обжалования результатов проведения государственного контроля;
- г) реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований подконтрольным субъектом; информационных систем контрольных (надзорных) органов Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Все это будет способствовать существенному ограничению административного усмотрения в деятельности контролирующих органов и их должностных лиц (государственных инспекторов). При этом информационные системы контрольных (надзорных) органов будут созданы для достижения следующих целей: во-первых, для учета объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц, что позволит конкретизировать систему обязательных требований, контролировать которые будет соответствующий орган государственного контроля; во-вторых, для осуществления учета сведений о соблюдении (несоблюдении) контролируемыми лицами

обязательных требований, в том числе посредством сбора данных, использования технических средств, т.е. формирования банка данных о добросовестных подконтрольных субъектах и нарушителях обязательных требований, что снизит административное усмотрение при планировании будущих мероприятий по осуществлению государственного контроля и позволит формировать систему управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; в-третьих, для осуществления взаимодействия контрольных (надзорных) органов при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля с контролируемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления, т.е. формирование процедур межведомственного взаимодействия при осуществлении федерального и регионального государственного контроля и муниципального контроля; в-четвертых, для организации и осуществления планирования и (или) проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и использование специальных режимов государственного контроля (надзора)<sup>1</sup>; в-пятых, для учета действий и решений должностных лиц контрольного (надзорного) органа и решений контрольного (надзорного) органа, принимаемых при организации и осуществлении государственного и муниципального контроля. Представленная цель создания информационных систем контрольных (надзорных) органов будет направлена на реализацию принципов государственного и муниципального контроля (ст. 7–14 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») и в особенности положений ч. 3 и 4 ст. 10 указанного закона, закрепляющих положения об обжаловании контролируемым лицом, его представителем в установленном порядке решений контролируемых органов, а также обеспечит реализацию запрета на принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя; в-шестых, для учета результатов проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий либо использования специальных режимов государственного контроля (надзора); в-седьмых, для учета сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений. Информационная система контролирующих органов позволит повысить эффективность профилактического воздействия на подконтрольных субъектов, что

---

<sup>1</sup> См.: Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный) / А.Н. Жеребцов, Ю.В. Помоголова, М.В. Смоляров // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2020). – 2016.

является важным направлением административно-правового регулирования приведенными федеральными законами.

Другим значимым направлением ограничения административного усмотрения является определение круга должностных лиц органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных организаций, наделенных полномочиями на осуществления государственного или муниципального контроля, который осуществляется в соответствии с требованиями ст. 26 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В частности, закон устанавливает следующие требования, во-первых, определение перечня должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и их полномочий осуществляет Президент РФ и Правительство РФ, во-вторых, определение перечня должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ и их полномочий осуществляют высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, в-третьих, определение перечня должностных лиц органов местного самоуправления и их полномочий осуществляет глава муниципального образования или представительный орган местного самоуправления в соответствии с полномочиями, определенными Уставом муниципального образования или иными муниципальными правовыми актами, в-четвертых, предусматриваются требования к должностным лицам, осуществляющим государственный или муниципальный контроль (ст. 27–28 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»). Необходимо отметить, что данные требования в большей степени выступают материально-правовыми и нравственно-правовыми пределами административного усмотрения при осуществлении государственного контроля. Так, в частности предусматривается, что для замещения должности инспектора физическое лицо должно соответствовать квалификационным требованиям:

- а) по уровню профессионального образования;
- б) по стажу государственной или муниципальной службы или работы по специальности;
- в) по направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей;
- г) по решению представителя нанимателя (работодателя) по специальности, направлению подготовки.

Как видно из данных законодательных предписаний, к должности инспектора государственного или муниципального контроля предъявляются весьма высокие требования по уровню правового сознания, правовой культуры и профессионального опыта осуществления государственно-контрольной или муниципально-контрольной деятельности.

Из приведенного анализа положений Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31 июля 2020

№ 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», следует отметить, что в рамках данных законодательных актов широко использованы многообразные инструменты ограничения административного усмотрения при осуществлении государственного или муниципального контроля, что позволит достичь одну из ключевых целей реформы государственного и муниципального контроля, а именно снижения бремени давления на бизнес и формирования системы гарантий защиты прав и свобод подконтрольных субъектов от неправомерных действий контролирующих органов и их должностных лиц.

*Чеботарева Ирина Юрьевна,  
канд. юрид. наук  
доцент кафедры правовых дисциплин,  
ФГБОУ ВО «АГУ»  
г. Майкоп*

## **РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Основные начала правового регулирования разграничения правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплены в федеральном законодательстве – Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Именно федеральным законодательством установлены пределы правотворческой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

По общему правилу правотворческие полномочия субъекта РФ определяются исходя из разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами по разграничению предметов ведения и полномочий.

Правотворческие полномочия муниципальных образований осуществляются по трем группам вопросов, отличающимся по критериям обязательности их реализации органами местного самоуправления и порядком финансирования.

Первую группу составляют вопросы местного значения, перечень которых не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и



дополнений в Закон о местном самоуправлении. Указанные вопросы обязательны для исполнения органами местного самоуправления.

Вторую группу составляют вопросы, связанные с осуществлением отдельных переданных государственных полномочий. По общему правилу полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Полномочия по обозначенной группе вопросов обязательны к исполнению органами местного самоуправления, однако их финансовое обеспечение осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

В третью группу входят вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, закрытый перечень которых установлен в пункте 1 статьи 14.1, пункте 1 статьи 15.1 и пункте 1 статьи 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации ...», вопросы, связанные с участием в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Полномочия по решению обозначенных вопросов, по сути, представляют собой публичные права органов местного самоуправления, так как права органов местного самоуправления по решению обозначенных вопросов не являются одновременно их обязанностями. Осуществление полномочий по данной группе вопросов не является обязательным и финансируется только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ). Более того, органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона о местном самоуправлении, только в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. Установление правотворческих полномочий по данной группе вопросов осуществляется, как правило, диспозитивными правовыми нормами.

Существующая схема разграничения правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований основана прежде всего на принципах соразмерного распределения публичных задач между уровнями публичной власти и достаточного обеспечения финансовыми средствами для решения поставленных публичных задач. Ее реформирование осуществлено в целом в русле демократических стандартов.

Заслуживает в целом положительной оценки попытка федерального законодателя привести схему разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в соответствие с принципом субсидиарности, закрепленным в статье 4 Европейской хартии местного самоуправления. Данный принцип предполагает следующее. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти производится с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. То есть решение публичных задач осуществляется преимущественно на низовом уровне организации власти, на иные органы власти полномочия возлагаются субсидиарно. Анализ федерального законодательства, регламентирующего вопросы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, свидетельствует о тенденции увеличения правотворческих полномочий муниципальных образований.

Во-первых, многие вопросы были исключены из сферы правового регулирования субъектов РФ и включены в правотворческую компетенцию муниципальных образований. Так, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации ...» порядок реализации правотворческой инициативы граждан (абз. первый ч. 1 ст. 26), порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления (ч. 11 ст. 27), порядок организации и проведения публичных слушаний (ч. 4 ст. 28); порядок назначения и проведения собрания граждан (ч. 5 ст. 29) теперь регламентируются муниципальными правовыми актами.

Во-вторых, объем правотворческой компетенции муниципальных образований расширен за счет полномочий по вопросам, составляющих третью группу. Вместе с тем в данном случае необходимо учитывать, что в российском законодательстве предусмотрен закрытый перечень вопросов местного значения и именно ими ограничена самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Решение вопросов местного значения обеспечено достаточными финансовыми средствами. В свою очередь, реализация полномочий по вопросам третьей группы не является обязательной и осуществляется только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Несмотря на наблюдаемые позитивные тенденции развития федерального законодательства, регулирующего вопросы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, анализ практики реализации действующей схемы разграничения правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволил выявить ряд ее недостатков.

Закрытые перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения и перечень вопросов местного значения, которые, казалось бы, должны выступать в качестве ориентиров для отраслевого регулирования, напротив, изменяются в соответствии с нормами отраслевого законодательства. Перераспределение полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в отдельных сферах общественных отношений приводит к изменению в том числе объема правотворческой компетенции субъектов РФ и муниципальных образований.

В условиях крупномасштабных преобразований всей системы публичной власти в России федеральному законодательству, регламентирующему вопросы разграничения правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, присуща нестабильность, что, в свою очередь, отражается на качестве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

В федеральном законодательстве содержится значительное число закрепленных за муниципальными образованиями спорных полномочий, что приводит к затруднению классифицирования, а именно по какой группе вопросов осуществляются данные полномочия. Однако именно от решения данного вопроса зависят обязательность их исполнения муниципальными образованиями и порядок их финансирования. Например, к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений в соответствии с пунктами 7 и 9.1 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса РФ отнесено согласование переустройства и перепланировки жилых помещений и определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений. Исходя из анализа перечня вопросов местного значения, обозначенные полномочия не могут быть отнесены к полномочиям по вопросам первой группы. Они не могут рассматриваться как полномочия по вопросам третьей группы, во-первых, на основе правила о том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, и, во-вторых, поскольку из текста закона нельзя сделать вывод о необязательности их исполнения для органов местного самоуправления. Однако если относить их к полномочиям по вопросам второй группы, то их передача органам местного самоуправления должна осуществляться в специальном порядке, их финансирование должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета. Однако обозначенные условия не соблюдены.

Как показывает практика, подобные спорные полномочия реализуются органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам), исходя

из того, что муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным законам и принятие муниципальных правовых актов, противоречащих федеральным законам, не допускается до вступления в силу соответствующего решения суда. Вместе с тем, если следовать логике Федерального закона о местном самоуправлении, допустимо неисполнение муниципальными образованиями подобных спорных полномочий. Ведь положения федеральных законов, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. В противном случае обозначенные положения вообще считаются недействующими.

Использованная в отдельных законах юридическая техника не всегда позволяет точно решить вопрос о распределении полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Так, в пункте 2 статьи 20 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» указывается, что «порядок деятельности воинских кладбищ и военных мемориальных кладбищ определяется органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления». В пункте 1 статьи 8 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» единым перечнем определены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и внесении изменений в Трудовой кодекс РФ» при формировании и утверждении схемы размещения торговых мест на сельскохозяйственном рынке управляющая рынком компания должна предусматривать и предоставлять торговые места для осуществления деятельности по продаже товаров товаропроизводителями в количестве, установленном органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, но не менее чем в количестве пятидесяти процентов торговых мест от их общего количества. Подобные нормы, как правило, нуждаются в системном толковании с иными положениями.

Возможности регионального законодателя влиять на вопросы разграничения правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в последнее десятилетие значительно уменьшились, что связано с централизацией государственной власти в России в целом. Перечень вопросов местного значения устанавливается на федеральном уровне, и по вопросам местного значения полномочия органов местного самоуправления могут устанавливаться федеральными законами, уставами муниципальных образований. Основными формами влияния регионального

законодательства на вопросы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований являются следующие. Первый – наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ законами соответствующего субъекта РФ. Второй – установление отдельных правотворческих полномочий муниципальных образований по вопросам третьей группы. Так, в Законе Свердловской области от 22 мая 2007 г. № 52-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, осуществляющих выдачу разрешений на право организации розничных рынков» определено, что выдача разрешений на право организации розничных рынков осуществляется местными администрациями поселений, муниципальных районов, городских округов, расположенных на территории Свердловской области, если муниципальным правовым актом, принятым представительным органом соответствующего муниципального образования, выдача таких разрешений не отнесена к компетенции иного органа местного самоуправления этого муниципального образования. Надо отметить, что в подобном законе Краснодарского края, такой оговорки нет. Вместе с тем более активное правовое регулирование вопросов разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований на уровне субъектов РФ может способствовать учету региональных особенностей.

Анализ законодательства, регулирующего вопросы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, показывает, что указанные вопросы регламентируются преимущественно на федеральном уровне. Однако представляется необходимым расширение правотворческих полномочий субъектов РФ в обозначенной сфере общественных отношений.

Установленная федеральным законодательством схема разграничения в целом отвечает принципам соразмерного распределения публичных задач между уровнями публичной власти и достаточного обеспечения финансовыми средствами для решения поставленных публичных задач. Ее реформирование осуществляется в русле демократических стандартов. Однако обозначенная схема не лишена недостатков, что обуславливает необходимость ее дальнейшего совершенствования. Закрытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения и перечень вопросов местного значения, которые, казалось бы, должны выступать в качестве ориентиров для отраслевого регулирования, напротив, изменяются в соответствии с нормами отраслевого законодательства. Федеральное законодательство, регламентирующее вопросы разграничения субъектов РФ и муниципальных образований, отличается нестабильностью. В федеральном законодательстве устанавливаются правотворческие полномочия муниципальных образований, точно идентифицировать которые как полномочия по вопросам той или иной группы крайне затруднительно, но именно от решения данного вопроса зависят их обязательность

исполнения муниципальными образованиями и порядок их финансирования. Не всегда точно регулируются вопросы разграничения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в конкретных сферах правового регулирования.

Таким образом, правотворческие полномочия субъекта РФ определяются исходя из разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, установленного российским законодательством по разграничению предметов ведения и полномочий. Правотворческие полномочия муниципальных образований осуществляются по трем группам вопросов, отличающимся по критериям обязательности их реализации органами местного самоуправления и порядком финансирования.

Стремление федерального законодателя привести схему разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в соответствие с принципом субсидиарности в целом говорит о положительной динамике развития законодательства, а вместе с ним и правотворческой деятельности указанных субъектов. Однако несмотря на появившиеся позитивные тенденции развития федерального законодательства, регулирующего вопросы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, анализ практики реализации действующей схемы разграничения правотворческих полномочий субъектов РФ и муниципальных образований позволил выявить ряд ее недостатков, таких как нестабильность всей системы публичной власти федерального законодательства, регламентирующих данные разграничения правотворческой компетенции; низкое качество нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов, а также наличие спорных полномочий, затрудняющих классифицировать группы вопросов, по которым осуществляются указанные полномочия. Хотя, именно от решения данного вопроса зависят обязательность их исполнения муниципальными образованиями.

И как результат возможности регионального законодателя влиять на вопросы разграничения правотворческой компетенции субъектов РФ и муниципальных образований в последнее десятилетие значительно уменьшились, что связано с централизацией государственной власти в России в целом. К сожалению, можно констатировать, что сегодня региональное законодательство еще не опирается на четко сформулированные критерии, основанные на Конституции РФ и федеральном законодательстве, что влечет за собой дестабилизацию и неиспользование всех своих внутренних резервов для самосовершенствования. Поэтому повышение уровня законности регионального законодательства с точки зрения соответствия его правотворческим полномочиям субъектов РФ следует связывать прежде всего с двумя факторами: во-первых, с тщательным научно-методическим обеспечением работы по выявлению и обоснованию тех сфер общественных отношений, тех конкретных вопросов, по которым регионы вправе осуществлять свою правотворческую деятельность; во-вторых, с четкой и детальной

правовой регламентацией правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации.

При этом нормы, регулирующие вопросы муниципального правотворчества, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве, с одной стороны, не должны вводить муниципальные образования в заблуждение относительно их правотворческих возможностей, а с другой – не создавать условий для злоупотребления представителями органов государственной власти своими правами при реализации механизмов обязательного правотворчества в отношении муниципальных правовых актов.

## Часть 2

### Всероссийский научно-практический круглый стол «Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность» 28 апреля 2021 г.

*Андреева Елена Михайловна,  
д-р юрид. наук, доцент,  
заведующий кафедрой финансового права,  
ФГБОУ ВО «СПбГЭУ»  
г. Санкт-Петербург*

#### НОВОЕ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНТОВОЙ ПОДДЕРЖКИ НАУЧНОЙ СФЕРЫ<sup>1</sup>

Финансирование науки в России, собственно, как и в других странах мира является многоканальным. Оно осуществляется из разных источников, среди которых бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности сети государственных научных учреждений, денежные средства частных лиц, например, в виде пожертвований, и даже в некоторых случаях иностранный капитал. При этом, универсальной формой финансирования науки являются гранты, которые могут предоставляться как за счет публичных, так и частных финансов. Преимущество грантовой поддержки заключается в том, что она менее связана рамками законодательства по вопросам о выборе научных проектов и получателей грантов, условиях их предоставления. Гранты, как правило, обеспечивают проведение научных исследований в новых и передовых областях, в общем в тех, которые не может поддерживать государство на постоянной основе. Именно гранты дают возможность осуществить прорывное развитие экономики.

Российское законодательство, призванное обслуживать грантовые отношения, динамично развивается. Правовой основой для финансирования науки являются ряд документов, среди которых Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке)<sup>2</sup> – по общим вопросам, Бюджетный кодекс Российской Федерации –

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-29-15035 мк «Сравнительно-правовое исследование механизма назначения, выдачи и использования грантов в целях финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.



в части публичного финансирования, Гражданский кодекс Российской Федерации – в части частного финансирования.

Основная дискуссия среди представителей науки и правоприменителей, разгоревшаяся вокруг грантов, касалась вопроса о том, нужно ли ограничить грантовую поддержку только некоммерческой сферой. Так, многие авторы, перечисляя области для данной формы финансирования, называли образование, искусство, культуру, науку, охрану окружающей среды, физическую культуру, спорт и т.д. При этом за основу бралась ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации. Однако, насколько данные сферы можно считать некоммерческими? Например, фитнес-центры, несмотря на то что ориентированы на оздоровление граждан, очевидным образом создаются для получения прибыли. Автор настоящего исследования также высказывался о целесообразности ограничения сфер грантовой помощи только некоммерческими видами деятельности<sup>1</sup>. С одной стороны, наука, казалось бы, является ярким примером той области, которая не связана с коммерцией. С другой стороны, это не так. Во-первых, научные исследования могут иметь утилитарный характер и проводиться с целью разработки какого-либо нового товара; во-вторых, научные исследования могут осуществляться коммерческими юридическими лицами и, наоборот, носить фундаментальный характер; в-третьих, насколько обоснован разрыв между наукой и производством? Будет ли эффективным финансировать научно-исследовательские проекты, никаким образом не связанные с их внедрением? Наверное, нет.

Обозначенная выше дискуссия привела к внесению в 2011 году поправок в Закон о науке. Так, Федеральным законом от 21.07.2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» был принят ряд изменений и дополнений, ориентированных на коммерциализацию научных результатов, что означает деятельность по вовлечению их в экономический оборот<sup>2</sup>. Так, в Законе о науке появилось понятие «инновационный проект», который определен как комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов. Инновационные проекты могут финансироваться за счет грантов. Г.Д. Отнюкова отмечает, что инновационный проект может быть разработан хозяйствующим субъектом и реализован им самостоятельно. Если, например, в составе коммерческой организации есть научное подразделение, то в рамках организации создаются научно-технические результаты, на их основе производятся новые товары или совершенствуются уже выпускаемые<sup>3</sup>. Соответственно инновационный

---

<sup>1</sup> Андреева Е.М. Отличительные признаки грантов и концепция правового регулирования грантовой деятельности / Е.М. Андреева, С.В. Запольский // Ленинградский юридический журнал. – 2020. – № 1. – С. 87–104.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 30. Ст. 4602.

<sup>3</sup> Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / Р.Н. Аганина, В.К. Андреев, Л.В. Андреева [и др.]; Отв. ред. И.В. Ершова. – М. : Проспект, 2017. Цит. по СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.04.2021).

проект можно считать симбиозом научной и инвестиционной деятельности, целью которой является получение прибыли. Кроме того, из Закона о науке следует, что научные гранты могут предоставляться, в том числе и коммерческим юридическим лицам. Прямого запрета на грантовое финансирование за счет публичных денежных фондов коммерческих организаций не установлено и в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Таким образом, можно смело утверждать, что сегодня в России разрешена грантовая поддержка коммерческих проектов в сфере науки.

Вторые важные нововведения в области научных грантов связаны с принятием Федерального закона от 31.07.2020 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее Закон № 309-ФЗ)<sup>1</sup>. Названным актом, в частности, были существенно дополнены статьи 16.4 и 16.5 Закона о науке. Поправки направлены на детализацию положений названного Закона в части финансирования инновационной деятельности. Проблема в том, что бюджетные ресурсы, как правило, не предоставляются под научные проекты, которые кажутся высокорискованными, либо реализуются новыми или малоизвестными организациями, либо результаты которых кажутся сомнительными. Риски финансовых вложений в такие инновационные проекты слишком значительны для государства. Внедрение любых новых технологий несет в себе опасность недостижения положительного экономического эффекта, но не поддерживать их нельзя. Именно они обеспечивают устойчивое и быстрое развитие экономики. Кроме того, поддержка организаций малого и среднего звена является приоритетной задачей государственной инвестиционной политики. Таким образом комментируемые поправки устремлены на установление баланса между необходимостью бюджетного финансирования высокотехнологичных, но высокорискованных проектов и риском потери вложенных в них средств. Как было указано в пояснительной записке к проекту Закона № 309-ФЗ, его целью является формирование единой системы принципов осуществления государственной поддержки инновационной деятельности, реализации высокорискованных технологических проектов и снижения рисков необоснованного уголовного преследования субъектов, осуществляющих инновационную деятельность<sup>2</sup>. Последнее связано с частыми обвинениями субъектов экономической деятельности в растрате и неэффективном использовании бюджетных средств в случае, если запланированного результата достигнуть все-таки не удалось. Нововведения допускают грантовое и иное бюджетное финансирование венчурных научных проектов, но с обязательным проведением экспертизы проекта, с контролем расходования бюджетных средств на всех стадиях его реализации и предоставлением отчетных документов. В развитие Закона № 309-ФЗ принято постановление Правительства РФ от 22.12.2020г. № 2204 «О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5068.

<sup>2</sup> См. паспорт проекта Федерального закона № 929579-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // Цит. по СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.04.2021).

путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации», которым определены правила оценки эффективности и целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также определения допустимого уровня рисков при реализации инновационного проекта.

В этом ключе развивается и законодательство Европейского Союза. Научные исследования там в большей части поддерживаются программным методом. Парламентом Европейского Союза, как правило, на семилетний период утверждаются программы по развитию научных исследований и технологий, которыми устанавливаются цели, порядок и формы финансирования науки. До 2020 года в Европейском Союзе действовала Рамочная программа исследований и инноваций «Horizon 2020», которая была принята Парламентом Евросоюза 20 декабря 2013 года – Регламент № 1291/2013 (далее «Программа», «Программа Горизонт-2020»). Свое действие программа распространяла на период с 2014 по 2020 годы. Как указывается на сайте программы, «Горизонт 2020» – это крупнейшая в истории исследовательская и инновационная программа Европейского Союза с объемом финансирования около 80 млрд евро, не считая частных инвестиций, которые она может привлечь<sup>1</sup>. На самом деле финансовые обязательства, вытекающие из данной программы, простираются за временные рамки ее действия, так как реализуемые за счет средств программы некоторые мероприятия носят долгосрочный характер. В качестве анонса укажем, что в настоящее время Парламентом Европейского Союза и Европейским советом принято решение о новой семилетней программе ЕС исследований и инноваций Horizon Europe с общим объемом финансирования в текущих ценах около 95,5 млрд евро<sup>2</sup>. Эта амбициозная программа должна стартовать задним числом с 01 января 2021 года. Проект регламента программы размещен на сайте Европейского Совета (далее программа «Горизонт-Европа 2027»)<sup>3</sup>.

Анализ программ «Горизонт 2020» и проекта программы «Горизонт-Европа 2027» показывает, что основным финансовым инструментом поддержки науки являются гранты.

В рамках публикации важнее было бы прокомментировать положения новой программы «Горизонт-Европа 2027», которая хотя еще существует только в проекте, тем не менее, основы которой принципиально не изменятся в утвержденной версии (исключая объемы финансирования, которые

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Рамочной программы Евросоюза исследований и инноваций «Горизонт 2020». – URL : <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020> (дата обращения 01.03.2021).

<sup>2</sup> Официальный сайт Европейской комиссии. – URL : <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP2023>. (дата обращения 21.02.2021).

<sup>3</sup> Проект программы Горизонт Европа 2027. Официальный сайт Европейского совета. – URL : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/> (дата обращения 21.04.2021).

ввиду всеобщего экономического кризиса могут быть сокращены). Так, исходя из анализа норм Горизонт-Европа 2027 следует, что получателями научных грантов из бюджета Европейского Союза также могут быть как некоммерческие, так и коммерческие юридические лица. При этом, в преамбуле к программе говорится о том, что нужно установить ряд мер по предоставлению комплексной поддержки для реагирования на потребности предпринимателей, направленных на реализацию и ускорение инноваций для быстрого роста рынка. Должны предлагаться быстрые и гибкие гранты и соинвестиции, в том числе с частными инвесторами. Особо в новой программе подчеркивается ее направленность на поддержку малых и средних предприятий, особенно стартапов. Для этих целей Европейской комиссией создан специальный директорат – Европейский инновационный совет (EIS), который будет осваивать большой объем средств программы Горизонт-Европа 2027, планируя подпрограммы и отдельные мероприятия. В программе особо подчеркивается, что она направлена на поддержку тех проектов, которые не финансируются за счет частных источников ввиду больших рисков неполучения положительного результата.

Все вышесказанное говорит о том, что новеллы российского законодательства в области грантового финансирования науки ориентированы сегодня на поощрение проектов, сближающих науку и производство, а также на поддержку новых технологий. Аналогичного направления придерживается и Европейской Союз.

*Бочкарева Екатерина Александровна,  
д-р. юрид. наук, доцент,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

*Вороненко Елена Валентиновна,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **СОДЕРЖАНИЕ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД**

Трансформация полномочий органов публичной власти – в общем, и публичного контроля – в частности, обусловлена множеством различных факторов. Одни из них имеют эволюционную природу<sup>1</sup> и часто

---

<sup>1</sup> См.: Шевченко В.Н. Эволюция государственной власти в современной России / В.Н. Шевченко // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. – 2014. – Т. 2. – № 1(5). – С. 177–182.

обусловлены конституционными преобразованиями<sup>1</sup>, другие возникают в условиях форс-мажора и нередко становятся для публичной власти своеобразными «точками бифуркации» – моментами возникновения нового порядка, завершающими «...период развития системы в режиме с обострением»<sup>2</sup>.

Пандемия коронавирусной инфекции, проявившей себя в самом конце 2019 года и признанная таковой Всемирной организацией здравоохранения 11 марта 2020 года<sup>3</sup>, стала одним из таких факторов. При этом пандемия, а точнее – необходимость бороться с ее последствиями, обеспечивать жизнеспособность всех действующих систем и продолжать начатые преобразования, катализировали развитие новых форм и механизмов публичного управления.

Тезис о том, что «...повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса», выдвинутый в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 1998 году, актуален по-прежнему. И сегодня, спустя без малого четверть века, вопросы оптимизации деятельности государственного аппарата стоят в повестке деятельности высших органов государственной власти.

Административная реформа, провозглашенная цитируемым документом, и развитая в последующих актах (прежде всего – в Указах Президента РФ), включала в себя ряд важных моментов, уже получивших достаточную научную оценку. Какие-то положения в процессе своей апробации были признаны неэффективными. Другие же, в том числе – трехэлементная система органов исполнительной власти, доказали свою практическую значимость и результативность.

В процессе последующих преобразований утвердилась модель разграничения полномочий государственных органов исполнительной власти, в соответствии с которой «министерства – регулируют, службы – контролируют, агентства – оказывают услуги». При всей схематичности предложенной модели, она, на наш взгляд, достаточно верно отражает концепцию разделения полномочий «по горизонтали», не претендуя при этом на охват всех возможных исключений и особенностей.

В настоящее время в систему федеральных органов исполнительной власти входят 38 федеральных служб, 18 из которых подведомственны федеральным министерствам, а 11 функционируют вне министерского подчинения. К первой группе относятся подведомственные Министерству финансов и интересующие нас в аспекте финансово-контрольной деятельности Федеральная налоговая служба (ФНС), Федеральная таможенная служба

---

<sup>1</sup> См.: Виноградова Е.В. Эволюция правового статуса Государственного Совета Российской Федерации / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2020. – № 11. – С. 7–14.

<sup>2</sup> Музыка О.А. Бифуркации в природе и обществе: естественнонаучный и социосинергетический аспект / О.А. Музыка // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 1. – С. 87–91.

<sup>3</sup> Глобальный веб-сайт ВОЗ. – URL : <https://www.who.int/ru/news/item/29-06-2020-covid-timeline> (дата обращения 13.05.2021).

(ФТС) и Федеральное казначейство (Казначейство). Ко второй – подчиненная непосредственно Президенту РФ Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). При этом деятельность ФНС и Казначейство отвечает отмеченному ранее ограничению в плане нормативного правового регулирования, а ФТС и Росфинмониторинг не только «контролируют и надзирают», но и регулируют соответствующие общественные отношения.

Следует отметить, что и в «доковидные» времена важным направлением реформирования публичного управления являлась разработка и внедрение различных вариантов «умного регулирования» (smart regulation), предполагающих «Перенос акцента с процесса регулирования на результат, стремление понять, что именно мешает его получению, выбор средств, которые способны точно воздействовать на проблему»<sup>1</sup>. Одним из направлений не связанных с этим типом управления, но близким к нему концептуально, стал процесс «регуляторной гильотины», запущенный в феврале 2019 года<sup>2</sup>. В результате, по данным Правительства РФ, были отменены 3003 акта, содержащие обязательные требования<sup>3</sup>, из которых большинство – акты ведомственного нормотворчества<sup>4</sup>. Одновременно правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности обогатилось на 448 актов.

В сфере финансового контроля, затронутой «гильотиной» в наименьшей степени, были отменены обязательные требования в сфере деятельности по организации и проведению лотерей<sup>5</sup>, упорядочены требования к контролю саморегулируемых организаций аудиторов, установлены новые правила взаимодействия Федеральной налоговой службы и субъектов рынка азартных игр<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества / М.Л. Давыдова // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 14–29.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года – URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 13.05.2021).

<sup>3</sup> Сайт «Регуляторная гильотина». – URL : <https://knd.ac.gov.ru>. (дата обращения 13.05.2021).

<sup>4</sup> Отменено 2411 ведомственных актов. См.: Сайт «Регуляторная гильотина». – URL : <https://knd.ac.gov.ru/analytics>

<sup>5</sup> Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12.02.2020 № 25н «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства финансов Российской Федерации и отдельных положений приказа Министерства финансов Российской Федерации в части отмены обязательных требований в сфере деятельности по организации и проведению лотерей» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 19.03.2020).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 14.08.2020 № 1221 «Об утверждении Правил ведения в букмекерских конторах и тотализаторах учета участников азартных игр, от которых принимаются ставки, интерактивные ставки на официальные спортивные соревнования, и Правил представления в Федеральную налоговую службу данных учета в букмекерских конторах и тотализаторах участников азартных игр, от которых принимаются ставки, интерактивные ставки на официальные спортивные соревнования» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 18.08.2020).

Применительно к финансовому контролю следует отметить его исключенность как объекта правового регулирования из вышеописанных механизмов и режимов. Вообще из сферы Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» исключено 42 направления контрольной деятельности, в том числе – контроль (надзор) за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, не кредитных финансовых организаций, надзор в национальной платежной системе, контроль за использованием средств государственными корпорациями, налоговый, таможенный, в сфере закупочной деятельности, и др.

Таким образом, относительно финансового контроля продолжает действовать «мозаичное» регулирование, представленное совокупностью актов бюджетного, налогового, банковского, валютного законодательства. При этом в рамках соответствующей подотрасли (либо правового института) можно наблюдать широкий ассортимент направлений и объектов контроля на фоне отсутствия более-менее цельной системы принципов и процедур. Так, например, Е.М. Андреева только в области использования межбюджетных трансфертов выделяет 9 направлений финансового контроля<sup>1</sup>.

Представляется, что обновленное законодательство о публичном контроле не решает проблемы единообразия и систематизации требований в сфере финансового контроля. В этой связи перспективным видится создание *электронного кодекса финансового контроля*. Данный цифровой инструмент, применительно к финансово-контрольной сфере, может быть определен как специальная электронная справочно-правовая система каталогов действующих нормативных правовых актов в сфере контроля, позволяющая формировать на их основе онлайн-кодекс для официального опубликования всех вновь принятых нормативных актов<sup>2</sup>. Также принципиально важным является закрепление в нем единой системы национальных принципов финансового контроля.

Полагаем, что в условиях отсутствия единого законодательного акта о финансовом контроле создание электронного кодекса финансового контроля будет иметь большое практическое значение, например, в аспекте повышения качества нормотворчества, систематизации и актуализации правовых документов.

Кризисные явления, обострившимся в связи с эпидемиологической обстановкой в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции обусловили ряд проблем и в сфере контроля рынка финансовых услуг. Резкое и массовое снижение платежеспособности заемщиков, рост финансового мошенничества, в том числе с применением дизруптивных технологий,

---

<sup>1</sup> См.: Андреева Е.М. Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) / Е.М. Андреева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3. – С. 41–42.

<sup>2</sup> См.: Карцхия А.А. Цифровизация в праве и правоприменении / А.А. Карцхия // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 1(26). – С. 36–40.

наращивание процесса недобросовестных продаж (мисселинга) – вот неполный перечень вопросов, решение которых предполагает совершенствование правового обеспечения финансово-контрольной деятельности уполномоченных органов. Ученые, реагируя на современные вызовы, анализируют границы антикризисного регулирования, осуществляемого уполномоченными органами, и предлагают систему правовых средств в части обеспечения стабильности финансового положения кредитных организаций и рынка банковских услуг<sup>1</sup>. Обоснованно отмечается возросшая потребность совершенствования навыков финансовой грамотности, столь необходимых субъектам финансовых правоотношений в условиях долгосрочной экономической неопределенности<sup>2</sup>.

С учетом массовости нарушений (в I квартале 2021 года в Банк России поступило 63,6 тысяч жалоб), активным криминальным использованием ИТ-технологий (по данным МВД России в 2020 году количество преступлений, совершенных с их использованием, выросло на 73,4 %, в том числе с применением интернета – на 91,3 %, при помощи средств мобильной связи – на 88,3 %) и все еще невысоким уровнем финансовой грамотности (общий показатель финансовой грамотности, рассчитанный по международной методике ОЭСР, вырос незначительно: с 11,8 балла в 2017 году до 12,4 балла в 2020 году, или около 5 %) предлагаем дополнить сервис «Госуслуги» вкладкой «Защита прав потребителей финансовых услуг», активация которой давала бы централизованный выход на соответствующие сайты органов и организаций, уполномоченных в сфере банковских услуг, страховых услуг, рынка ценных бумаг и микрофинансового рынка как наиболее уязвимыми для недобросовестных практик.

Итак, распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) стало внезапной, «шоковой» угрозой привычному укладу жизни, и уже разделило новейшую историю государства и права на периоды «до» и после». Борьба с ней и последствиями введения ограничительных мер потребовала, с одной стороны, беспрецедентных по масштабам финансовых вливаний из бюджетов бюджетной системы и разработки соответствующего правового регулирования. С другой стороны, обострилась необходимость совершенствования организационно-правовых и методологических аспектов контрольной деятельности.

В условиях не включенности финансового контроля в орбиту действующего законодательства о государственном (муниципальном) контроле и надзоре перспективным представляется создание электронного кодекса финансового контроля, с закреплением в нем системы общих требований к проведению финансово-контрольной деятельности.

---

<sup>1</sup> Латус Е.Б. «Коронакризис» и меры антикризисного регулирования рынка банковских услуг: правовые проблемы / Е.Б. Латус, Э.Н. Мангасарян // Банковское право. – 2020. – № 3. – С. 55–66.

<sup>2</sup> Афанасьев Е.В. Важность финансовой грамотности во время пандемии COVID-19 / Е.В. Афанасьев, И.В. Шевцов // Инновации и инвестиции. – 2020. – № 8. – С. 135–138.



**Васильева Евгения Григорьевна,**  
канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар

## **ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ) В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ**

Вопросы, связанные с административной деятельностью различных органов исполнительной власти, считаются в достаточной степени традиционными для рассмотрения в рамках науки административного права. Отметим, что административная деятельность, административная юрисдикция в контексте финансовой сферы освещена далеко не полностью. Понятие и содержание административной юрисдикции (административно-юрисдикционных производств), деятельности в финансовой сфере представлено в науке финансового права весьма поверхностно. Учитывая тот факт, что до последнего времени в науке административного права не выработано единообразного понятия «административной юрисдикции», системы и элементов административного процесса, места и значения административной юрисдикции, правовой природы административно-юрисдикционных производств все это существенно затягивает развитие науки в целом и законодательства, хаотично разрабатываемого и принимаемого в отсутствие единого концептуального подхода, в условиях отсутствия целостной системы административного процесса.

Обратим внимание, что первая часть составного термина «административная деятельность» отражает управленческий характер рассматриваемого вида деятельности (от латинского слова *administration* – управление, служение, *administration* – прислуживать, исполнять<sup>1</sup>). Становление научной категории «административная деятельность» относится к началу XIX в. Известный русский административист А.И. Елистратов использовал термин «административная деятельность» для отграничения государственного управления от законодательной деятельности и правосудия<sup>2</sup>. По сути, ученый отождествлял административную деятельность и деятельность органов исполнительной власти.

Необходимо отметить, что административная деятельность в финансовой сфере, в свою очередь, подразделяется на соответствующие виды, определение которых позволит наиболее полно раскрыть ее сущность. Характеристика видов административной деятельности в науке административного права предполагает ее тесную взаимосвязь с такими правовыми

<sup>1</sup> Черных П.Я. Историко-этимологический словарь русского языка : в 2 т. – 3-е изд. – М., 1999. – Т. 1. – С. 29.

<sup>2</sup> Елистратов А.И. Административное право. – М.; Л., 1929. – С. 132.

понятиями, как «административный процесс», «административное производство», «административная процедура».

При этом следует отметить, что в юридической литературе по поводу данных категорий существуют различные точки зрения. Принимая во внимание сущностные характеристики, административный процесс и административное производство рассматриваются либо как деятельность<sup>1</sup>, либо как порядок осуществления деятельности<sup>2</sup>. В любом случае по своему содержанию они имеют непосредственное отношение к административной деятельности. Обобщая существующие подходы к соотношению административного процесса и производства, можно выделить две концепции:

1) юрисдикционная концепция, в рамках которой административное производство является более широким понятием, чем административный процесс. Сторонники данного подхода под административным производством понимают все формы деятельности органов государственного управления по разрешению конкретных дел посредством применения норм административного права, а под административным процессом – особую форму деятельности (юрисдикционную)<sup>3</sup>. Традиционно административная юрисдикция рассматривается как деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по разрешению административно-правовых споров<sup>4</sup>;

2) концепция широкого понимания административного процесса. При данном подходе административный процесс охватывает определенные разновидности управленческой деятельности, а административное производство – это деятельность, связанная с разрешением конкретной группы однородных дел, то есть часть процесса<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М., 1989. – С. 5–6.

<sup>2</sup> Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. – Омск, 1973. – С. 23–24.

<sup>3</sup> Масленников М.Я. Перспективы формирования правовой отрасли российского административно-процессуального права / М.Я. Масленников // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж, 2002. – Вып. 14. – С. 85–86; Административное право России : учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясаханова. – М., 2008; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1984. – С. 12–17; Демин А.А. Теория административного процесса: соотношение материального и процессуального права / А.А. Демин // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. – Воронеж, 1996. – С. 94–113 [и др.].

<sup>4</sup> Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 29.

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 1972. – С. 120; Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств / В.А. Лория // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 34; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. – М., 2008. – С. 575; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. – М., 2005. – С. 603–607 [и др.].

С учетом изложенного отметим, что ученые в области административного права не пришли к единообразию, что, безусловно, отражается на развитие сформированных выше концепций в финансовой сфере. Убеждены, что требуется существенная реконструкция законодательства, практики правоприменения и юрисдикционной деятельности в финансовой сфере. В той же мере следует обратить внимание на совершенствование правовой доктрины и юридической техники, лежащих в основе экономико-правовых решений. Дальнейшее совершенствование финансового законодательства и правоприменительной практики, соответствующих направлений деятельности административной юрисдикции в финансовой сфере заслуживают пристального внимания.

Эффективность административно-юрисдикционной деятельности в Российской Федерации находится в прямой зависимости от правового обеспечения деятельности субъектов исполнительной власти. Тенденции развития административно-юрисдикционных производств, является необходимым инструментом изучения правовой природы различных отраслей права, в том числе и административной юрисдикции в финансовой сфере. Административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти, в том числе и в области финансов, включает в себя правотворческую и правоприменительную деятельность. Последняя делится на позитивные формы правоприменения – регулятивную (исполнительно-распорядительную или правонаделительную деятельность) и правоохранительную (административно-юрисдикционную деятельность) формы правоприменения. Данные виды административно-процессуальной деятельности и образуют административный процесс органов исполнительной власти.

При раскрытии такого вида деятельности органов исполнительной власти в финансовой сфере, как правоприменение, необходимо для начала остановиться на соотношении административных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти в рамках своей регулятивной деятельности, и административных (административно-юрисдикционных) производств, осуществляемых в рамках административно-юрисдикционной деятельности.

Между административными процедурами и административными производствами имеются существенные различия. Если нормотворческие и регулятивные административные процедуры имеют позитивную направленность (регистрационная, лицензионная процедура и др.) и их целевым назначением является выполнение органами исполнительной власти возложенных функций и полномочий, то административно-юрисдикционные производства имеют охранительную направленность, возникают при наличии спора или нарушения норм права и необходимы для разрешения административных дел, споров, реализации санкций и защиты охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного характера).

Результатом нормотворческой административной процедуры является нормативный акт управления, результатом регулятивной

административной процедуры – ненормативный (индивидуальный) акт по оказанию публичной услуги или выполнению иных функций органа исполнительной власти. Результатом административно-юрисдикционного производства является ненормативный акт по разрешению спора, по применению мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного или материального характера).

Актуальность проблематики функционирования административно-юрисдикционной деятельности обусловлена динамично развивающимся и постоянно изменяющимся законодательством, появлением новых сфер в финансовой деятельности – в области налогов, сборов; в области финансов, рынка ценных бумаг и страхования, которые обладают специфичностью функционирования, требующего детального исследования.

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 административной юрисдикции в финансовой сфере. Административно-юрисдикционная деятельность как сложное правовое явление постоянно развивается, в связи, с чем всегда актуальны вопросы совершенствования данного института. Вызывают множество споров вопросы правовой природы административной юрисдикции, ее классификации и самостоятельности, нормы, регламентирующие правоприменительные административные производства юрисдикционного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по разрешению споров, рассматриваемых во внесудебном порядке.

В настоящее время остается актуальной проблема разрастания административно-юрисдикционного законодательства на уровне субъектов РФ в отсутствие единого концептуального подхода, что приводит к возникновению определенных разночтений и проблем в правоприменение, особенно в финансовой сфере.

Вопросы, связанные с выделением соответствующих направлений деятельности административной юрисдикции в финансовой сфере, заслуживают пристального внимания. Это обусловлено, в частности, тем, что в настоящее время административная деятельность органов государственного управления в финансовой сфере очень разнообразна, стремительно развивается, не успевая за действующим законодательством. До настоящего времени нормативно-правовые акты, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность в финансовой сфере, разрабатываются и принимаются крайне хаотично, без единого концептуального подхода, что вызывает определенные трудности в вопросах правоприменения.

Обжалование актов налоговых органов и действий (бездействий) их должностных лиц является важнейшим правовым институтом, зачастую находившемся в центре внимания законодателя и непрерывно подвергающийся реформированию. 17 февраля 2021 года принят Федеральный закон

№ 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», внесший определенные нововведения в главы 19 и 20 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>. Изначально изменения коснулись статьи 139.3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), регламентирующей порядок оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения. Так, подпункт 4 пункта 1 статьи 139.3 НК РФ дополнен словами – «за исключением случая, если после ее рассмотрения разрешен спор о том же предмете и по тем же основаниям в порядке, предусмотренном главой 20.3 настоящего Кодекса».

Основания оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения, закрепленные в пункте 1 статьи 139.3 НК РФ, были расширены. Теперь вышестоящий налоговый орган оставляет без рассмотрения жалобу полностью или в части, если также установит, что:

1) до принятия решения по жалобе налоговый спор о том же предмете и по тем же основаниям был разрешен судом (подпункт б);

2) жалоба не подписана лицом, подавшим жалобу, или его представителем либо не представлены оформленные в установленном порядке документы, подтверждающие полномочия представителя лица на ее подписание (подпункт 7);

3) до принятия решения по жалобе организация, подавшая жалобу, исключена из Единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа или ликвидирована либо получены сведения о смерти или об объявлении умершим физического лица, подавшего жалобу, и при этом спорное правоотношение не допускает правопреемства (подпункт 8)<sup>2</sup>.

Пункт 2 статьи 139.3 НК РФ также был дополнен в связи с рассмотренными выше нововведениями. Так, в случаях, предусмотренных подпунктами 6 и 8 пункта 1 статьи 139.3 НК РФ, налоговый орган, рассматривающий жалобу, принимает решение об оставлении жалобы без рассмотрения полностью или в части в течение пяти дней со дня получения информации о наличии указанных в данных подпунктах обстоятельств.

Представляется, что практическое значение указанных нововведений выражается в уточнении перечня оснований оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения, что является несомненным плюсом для налоговых органов, снижая их загруженность. Также следует заметить, что дополнения были введены и в пункт 3 статьи 139.3 НК РФ. В контексте введенных подпунктов 6 и 8 лицо, обратившееся с жалобой (апелляционной жалобой) в налоговый орган, лишен права повторного обращения.

---

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности / Законопроект № 1025680-7. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1025680-7> (дата обращения 24.05.2021).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.02.2021 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Информационно-правовой портал Гарант.ру. – URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1446204> (дата обращения 24.05.2021).

Относительно введенного подпункта 7 повторное обращение возможно лишь при устранении указанных обстоятельств<sup>1</sup>. Следовательно, законодателем выработаны положения, направленные на оптимизацию работы налоговых органов. Представляется правомерным, обоснованным и логичным тот факт, что законодательно запрещается подача повторной жалобы (апелляционной жалобой) вследствие вынесения по налоговому спору судебного решения или утраты правосубъектности налогоплательщиком.

Следующим аспектом законодательных поправок Федерального закона от 17.02.2021 № 6-ФЗ является статья 140 НК РФ, которая касается рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы). Так, пункт первый указанной статьи теперь предусматривает право лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу) обратиться с ходатайством о приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) полностью или в части в целях представления дополнительных документов (информации). Приостановление рассмотрения жалобы будет возможно до принятия решения по жалобе (апелляционной жалобе) и на срок не более шести месяцев. Вместе с тем, рассматриваемые поправки также касаются и дальнейших решений налогового органа, который рассматривает жалобу (апелляционную жалобу). Так, в течение пяти дней со дня получения указанного выше ходатайства налоговым органом принимается решение о приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) полностью или в части либо решение об отказе в приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы). В обоих случаях, налоговый орган должен будет уведомить лицо, подавшее жалобу (апелляционную жалобу) о своем решении в течение трех дней со дня его принятия.

Позитивным аспектом для налогоплательщиков является инициирование приостановления рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) в виду представления возможности дополнения своих доводов в течение 6 месяцев<sup>2</sup>. Однако рассматривая конкретно срок приостановления, следует отметить существование возможных злоупотреблений со стороны налогоплательщиков в дальнейшем, что является существенным минусом.

Полагаем, что определенные проблемы, может вызвать признание пункта 4 статьи 140 НК РФ, утратившим силу, и дополнение пункта 6 данной статьи относительно исчисления срока на вынесения решения с момента предоставления дополнительных документов вышестоящему налоговому органу, рассматривающему жалобу (апелляционную жалобу). Представляется, что проблемы могут быть связаны с обоснованием причин подачи документов в процессе рассмотрения жалобы. Важным является и

---

<sup>1</sup> Принятие поправок в досудебный порядок обжалования решений ИФНС – АГК «Деловой профиль». – URL : <https://delprof.ru/press-center/law-news/v-3-chtenii-prinyaty-popravki-v-dosudebnyu-poryadok-obzhalovaniya-resheniy-ifns> (дата обращения 24.05.2021).

<sup>2</sup> Уточнение порядка обжалования налоговых решений. – URL : <https://www.garant.ru/news/1446574/> (дата обращения 24.05.2021).

указание на возможность приостановления рассмотрения жалобы по решению вышестоящего налогового органа. Основаниями такого приостановления являются: разрешение дела о том же предмете и по тем же основаниям арбитражным судом, судом общей юрисдикции; невозможность рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) до разрешения другого дела судом в конституционном, гражданском, арбитражном, административном, уголовном судопроизводстве; рассмотрение заявления о проведении взаимосогласительной процедуры в порядке, предусмотренном главой 203 НК РФ. Новацией является дополнение пункта 2 статьи 140 НК РФ относительно возможности использования видео-конференц-связи при рассмотрении жалобы (апелляционной жалобы) в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов<sup>1</sup>. Разумеется, повсеместное внедрение информационно-телекоммуникационных технологий во все стадии обжалования является положительным аспектом, поскольку сокращаются сроки рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), как и для налогоплательщиков и налоговых агентов, так и для налоговых органов. Следует заметить, что сам порядок внедрения видео-конференц-связи при рассмотрении жалобы (апелляционной жалобы) отсутствует. В результате проведенного анализа возникают вопросы относительно: расходования бюджетных средств на реализацию данного положения; выделения специалистов по информационным технологиям для обеспечения связи между субъектами; обеспечения техническими средствами проведения. Представляется логичным, что данные проблемы во многом будут решены посредством вынесения соответствующего подзаконного акта.

Подводя итоги, отметим, что принятый Федеральным законом от 17.02.2021 № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» порождает не только детализацию существующих положений НК РФ, вводит нововведения, требующие издания соответствующих разъяснений Министерства Финансов РФ, а также научного осмысления. В связи с указанным убеждены, что в настоящее время требуется существенная реконструкция законодательства, практики правоприменения юрисдикционной деятельности в финансовой сфере. В той же мере следует обратить внимание на совершенствование правовой доктрины и юридической техники, лежащих в основе экономико-правовых решений в финансовой сфере. Дальнейшее совершенствование финансового законодательства и правоприменительной практики, соответствующих направлений деятельности административной юрисдикции в финансовой сфере заслуживают пристального внимания.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.02.2021г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Информационно-правовой портал Гарант.ру. – URL : <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1446204/> (дата обращения 24.05.2021).

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

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПООЩРЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНОВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19**

В настоящее время сложилась такая ситуация, при которой российское общество и государство столкнулись с новым глобальным вызовом, создающим явную угрозу социальным и экономическим устоям жизнедеятельности страны, – пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19), официально объявленной 11 марта генеральным директором Всемирной организации здравоохранения Т.А. Гебрейесусом<sup>1</sup> (далее – ВОЗ). Согласно критериям ВОЗ, пандемия (греч. – «весь народ») – это высшая степень развития эпидемического процесса, вирус, распространившийся в мировом масштабе при отсутствии вакцины и препаратов его профилактики и лечения, к которому большинство людей планеты не обладают иммунитетом.

По мнению ВОЗ, призывающей страны к решению о необходимости обеспечения социального дистанцирования и принятию иных адекватных ситуации мер, это первая в истории человечества пандемия, которая может быть взята под контроль странами мирового сообщества под эгидой Организации Объединенных Наций. На возможность такого варианта развития глобального эпидемического процесса и ранее указывалось в прогнозах ВОЗ и принятых в соответствии с ними актах Министерства здравоохранения Российской Федерации и Роспотребнадзора.

В связи с угрозой распространения вируса на территории Российской Федерации Президент РФ, руководствуясь ст. 80 Конституции РФ, возложил на должностных лиц государственной гражданской службы РФ и субъектов РФ обязанность в области разработки и дальнейшей реализации комплекса определенных мероприятий. К указанному комплексу мероприятий относятся и те, которые могут быть реализованы в режиме повышенной готовности или в режиме чрезвычайной ситуации. Во исполнение данного поручения уже со 02 марта до мая 2020 года главным Государственным санитарным врачом РФ было издано семь постановлений о мерах по недопущению распространения вируса COVID-19<sup>2</sup> в нашей стране.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – URL : [www.who.int](http://www.who.int) (дата обращения 27.03.2021).

<sup>2</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 апреля 2020 г. № 16 «О внесении изменения в Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 года № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019» // СПС «Консультант Плюс».



Рассматривая правовые возможности реализации поощрений государственных гражданских служащих в описанных нами условиях, обратимся первоначально к списку поощрений, предусмотренных в ст. 55 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>. Общий перечень поощрений, которые могут применяться в отношении госслужащих, предусмотрен положениями ст. 55 указанного нормативного правового акта.

Безупречная и эффективная служба является наиболее важным основанием, по которому к государственным служащим могут быть применены поощрительные меры. Но в настоящее время реализация поощрительных служебно-правовых норм значительно осложнена отсутствием в законодательстве о государственной гражданской службе понятия заслуженного поведения и системы критериев, позволяющих грамотно его квалифицировать. На наш взгляд, безупречная и эффективная гражданская служба в качестве формулировки основания служебного поощрения не соответствует его стимулирующим целям.

Полагаем, что безупречность все-таки должна выступать составной частью понятия заслуги в системе государственной гражданской службы, так как является базовой характеристикой поведения, позволяющего гражданскому служащему претендовать на поощрение. Понятие образцовой службы, на наш взгляд, более применимо к деятельности военнослужащих, которая подчинена строгим стандартам исполнения обязанностей. Гражданская же служба предполагает более индивидуализированный характер профессиональной деятельности, основное содержание которой закрепляет должностной регламент, и понятие безупречности здесь будет включать гораздо больший круг аспектов, нежели четкое следование образцу.

В юридической литературе, отражающей проблематику организации и функционирования механизма поощрения гражданских служащих, справедливо констатируется, что в настоящее время в правоприменительной практике складывается ситуация, в которой «стоит лишь догадываться о том, каким образом следует проходить государственную службу, чтобы ее можно было назвать «безупречной и эффективной»<sup>2</sup>.

По мнению Д.А. Липинского, эффективность представляет собой не что иное, как продуктивное использование тех или иных ресурсов для достижения определенной цели. Это значит, что относительно деятельности государственных служащих можно говорить о рациональном

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Белоусова Ю.А. Поощрения и награждения государственных гражданских служащих: текущее состояние и перспективы развития / Ю.А. Белоусова; Отв. ред. Э.И. Девицкий, С.И. Сулова // Современные проблемы правотворчества и правоприменения: Материалы Всерос. студ. науч.-практ. конф. (Иркутск, 21 марта 2019 г.). – Иркутск : Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019. – Т. 1. – С. 97.

использовании материально-технических средств, человеческих ресурсах и собственных ресурсах органов государственной власти<sup>1</sup>.

По нашему мнению, реализация поощрений государственных гражданских служащих в настоящее, очень непростое время в связи с пандемией, должна осуществляться с помощью комплексной системы оценки в комплексе с процедурами аттестации государственных гражданских служащих, которые будут направлены на проведение оценки качества предоставляемых ими государственных услуг. Считаем, что она должна включать в себя: оценку квалификации, профессиональных качеств, эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

При этом эффективность государственной гражданской службы следует оценивать по соотношению показателей результативности служебной деятельности конкретного гражданского служащего, устанавливаемых должностным регламентом и индивидуальной программой развития его профессиональной деятельности, с результатом такой деятельности за календарный год. Достижение соответствия ожидаемого и реального состояния данных показателей в установленный период времени следует считать результативной службой.

Установление стандарта безупречной и эффективной гражданской службы позволит, с одной стороны, упорядочить процедуру квалификации заслуженного поведения, с другой – сформировать у гражданского служащего четкое представление о том, как, когда и за что он может быть поощрен. Владение данной информацией способно выступить основой качественно нового процесса формирования индивидуальной траектории профессионального развития государственных гражданских служащих и их коллективов. В понимании юридической конструкции «безупречная и эффективная гражданская служба» должен быть совершен качественный переход от оценочной категории, порождающей неограниченную дискрецию в ходе процедуры квалификации заслуг гражданского служащего, к четкому этико-профессиональному стандарту, содержащему критерии безупречной и эффективной государственной гражданской службы.

Ясность их определения – один из надежных путей совершенствования механизма государственно-служебного поощрения, исследовательский интерес к которому продиктован необходимостью повышения объективности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы с целью создания такого порядка, при котором меры поощрения будут применяться исключительно к гражданским служащим, своими моральными, личностными и профессиональными качествами их заслужившим.

Кроме того, достаточно интересно исследовать законодательство субъектов РФ в части реализации поощрений государственных гражданских

---

<sup>1</sup> Липинский Д.А. Понятие и основание поощрения государственных служащих / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 28.

служащих в условиях пандемии. В некоторых регионах уже приняты нормативные правовые акты, цель которых заключается в возмещении некоторых затрат работодателей. В частности, к указанным затратам относятся: затрат на организацию временной занятости тех сотрудников, в отношении которых существует риск увольнения, а также затраты на оплату труда указанной категории работников. Во исполнение постановлений Правительства РФ во всех субъектах РФ приняты региональные нормативные правовые акты по выплате денежных средств работникам организаций социального обслуживания<sup>1</sup>. К указанным организациям относятся и организации для детей-сирот, которые остались без попечения родителей.

В отношении федеральных государственных гражданских служащих в период осуществления дистанционной служебной деятельности также могут применяться меры поощрения, что следует из Письма Минтруда РФ от 18 марта 2020 года № 19-0/10/П-2382<sup>2</sup>.

В соответствии с данным Письмом федеральным органам исполнительной власти рекомендовано издать правовой акт, содержащий порядок организации дистанционной профессиональной служебной деятельности служащих. Указанное положение нами в целом оценивается положительно, поскольку направлено на сохранение жизни и здоровья работников.

Отметим также, что во время эпидемии коронавирусной инфекции многие зарубежные страны, включая Россию, пытаются применить меры предупредительного характера. Не только федеральные, но и региональные органы власти в условиях действия режима повышенной готовности призывают всех работодателей переводить своих сотрудников на удаленный режим работы. Однако, с такими переводами зачастую возникают серьезные трудности. Прежде всего, такие проблемы возникают из-за отсутствия надлежащего нормативно-правового регулирования процесса оформления перевода уже работающего по трудовому договору сотрудника. В действующей гл. 49.1 Трудового кодекса РФ нет специальных статей, регламентирующих такой перевод на дистанционную работу в период эпидемии.

В связи с чем достаточно интересным нам представляется опыт оперативного правового реагирования на ситуацию коронавируса наших ближайших соседей по ЕАЭС, допускающих возможность императивного временного ограничения договорной свободы работника. Предполагаем, что такие ограничения объективно обусловлены ситуацией, при которой работодателю приходится оперативно решать кадровые вопросы и принимать

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Калмыкия от 30 апреля 2020 г. № 131 (ред. от 27.05.2020) «Об установлении денежной выплаты работникам стационарных организаций социального обслуживания населения Республики Калмыкия в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Вестник правовых актов Правительства Республики Калмыкия и органов исполнительной власти Республики Калмыкия. – 2020. – № 12.

<sup>2</sup> Письмо Минтруда РФ от 18 марта 2020 года №19-0/10/П-2382 // СПС «Консультант-Плюс».

непопулярные решения. Но право на такие управленческие действия должно быть предусмотрено законом.

В завершение сделаем следующие выводы.

1. В настоящее время подход к правовому регулированию права работника на безопасный труд, поощрения, кардинально изменился. Происходят смещение ценностных приоритетов в содержании трудовых прав, перенос акцентов с достижения экономических показателей и физической безопасности человека в сферу субъективного самочувствия работника, обеспечения всестороннего развития личности, качества трудовой жизни. Развитие информационно-телекоммуникационных технологий меняет характер и условия труда, делает труд более индивидуализированным, требующим персонифицированного подхода к обеспечению его безопасности.

2. Пандемия коронавирусной инфекции (COVID-19) спровоцировала глобальные перемены как на рынке труда, так и в системе правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих. Но, в то же время, пандемия показала необходимость трансформации традиционных институтов трудового права.

Можно сказать, что пандемия коронавируса сформировала общественный запрос на поиск новых правовых механизмов регулирования социально-трудовых отношений в чрезвычайных условиях существования социума. А поскольку не следует исключать опасности периодического возобновления вирусной инфекции и существуют прогнозы, что вспышки заболеваемости будут происходить и в будущем, нам представляется целесообразным внести изменения в трудовое законодательство РФ.

3. В частности, нами предлагается сформировать в разделе XII Трудового кодекса РФ специальную главу, в которой можно сосредоточить все «особые» правила, которые будут заменять общие нормы в периоды чрезвычайных, в том числе эпидемиологических, ситуаций, распространив их, в том числе, и на государственных гражданских служащих. Назвать данную главу «Особенности регулирования труда в условиях чрезвычайных обстоятельств», предусмотрев установление особого правового режима на время действия форс-мажорных обстоятельств:

- включать правила о временном переходе на удаленную работу, о временном отстранении от работы (недопущении к работе) по причинам санитарно-эпидемиологического характера с полным или частичным сохранением заработной платы, либо выплатой пособия по социальному страхованию (как сейчас это предусмотрено в отношении работников старше 65 лет),

- о временном изменении условий трудового договора, включая переводы на другую работу, без согласия работника и с коротким сроком предупреждения,

- о возможности использования при отсутствии у работника электронной подписи электронных образов документов в период работы вне места нахождения работодателя и другие особые правила, наличие которых диктуется необходимостью предотвращения или устранения опасных последствий чрезвычайных ситуаций, ставящих под угрозу жизнь, здоровье или нормальные жизненные условия населения.

Как показала практика борьбы с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), существующих сегодня правовых средств реагирования на подобные ситуации в трудовом праве недостаточно.

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

## **ДЕПУТАТЫ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19**

Научным сообществом подробно изучаются проблемные вопросы административной ответственности, однако институт административной ответственности лиц с особым правовым статусом в научной литературе мало исследован. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ), исходя из положений ч. 2 ст. 1.4, к лицам обладающим особым правовым статусом относит, в числе прочих, депутатов, но без уточнения парламентского статуса (федерального, регионального или муниципального).

Согласно положениям Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет с свою власть непосредственно через органы публичной власти (ст. 3 Конституции РФ).

Граждане Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ<sup>2</sup>, обладающие активным избирательным правом, могут избирать своих представителей в органы публичной власти и делегировать им свои властные полномочия. Представителями, уполномоченными осуществлять законодательные и иные полномочия, предусмотренные правовыми актами, являются депутаты.

Полномочия депутатов определяются Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-РФ // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения 30.04.2021)

08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (далее – Закон № 3-ФЗ), Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. 30.04.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также другими правовыми актами.

Подразумевается, что депутат должен исполнять обязанности, которые возложены на него советующими нормативными правовыми актами, безусловно и в полной мере. В таких обстоятельствах, актуальным представляется вопрос о надлежащем исполнении должностными лицами, выполняющими определенные государственные функции (депутатами), своих служебных обязанностей и о привлечении их к административной ответственности.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 6 и ст. 19 содержит положения о принципе равенства всех перед законом и судом. Указанное предписание транслируется в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ.

Рассматриваемый принцип, предполагает привлечение виновных к административной ответственности на равных основаниях. Однако, в ч. 2 ст. 1.4. КоАП РФ предусмотрено, что для лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов), устанавливаются особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечении к административной ответственности, установленные Конституцией РФ и иными правовыми актами федерального уровня. Исходя из чего, депутаты в Российской Федерации наделены депутатским иммунитетом или неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Во время службы к депутатам не может быть применен ни один вид административного наказания, исключениями могут быть случаи задержания на месте совершения правонарушения, а также случаи, предусмотренные федеральными правовыми актами для обеспечения безопасности других людей (ст. 98 Конституции РФ).

В ст. 19 Закона № 3-ФЗ закреплено, что депутаты Государственной Думы Российской Федерации (далее – ГД РФ) не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке без согласия палаты Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ФС РФ) на основании представления Генерального прокурора РФ. Неприкосновенность депутата ГД РФ распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что особый порядок привлечения депутата к административной ответственности составляет одну из существенных отличий парламентского иммунитета<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2020. – 256 с.

По поводу неправомерности выделения в КоАП особого статуса депутата (парламентского иммунитета) пишет А.А. Рыболовлева. Автор отмечает противоречие части первой части второй статьи 1.4 КоАП, которое, по ее мнению, приводит к обнулению принципа равенства всех пред законом и судом<sup>1</sup>.

Противоположное мнение можно увидеть при обзоре судебной практики. Так, например, в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2018 № 08АП-5624/2018 по делу № А46-403/2018 суд указал, что: «...Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>, неоднократно выраженной им в своих судебных актах, принцип равенства всех перед законом гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных норм в отношении лиц, принадлежащих к другим категориям. Поэтому конституционный принцип равенства не может считаться нарушенным, когда различия между теми или иными категориями лиц являются достаточными для того, чтобы предусмотреть для них различное правовое регулирование»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, существующие гарантии парламентского иммунитета в федеральных нормативных правовых актах можно отнести к гарантиям более высокого уровня, нежели гарантии неприкосновенности личности. Отличие парламентского иммунитета от гарантий неприкосновенности личности, полагаем, заключается в том, что он не является личной привилегией, и призван служить публичным интересам, способствуя беспрепятственной, самостоятельной и независимой деятельности парламентария<sup>4</sup>. Вместе с тем, в современных реалиях депутаты, имеющие особый статус (парламентский иммунитет), злоупотребляют своими служебными правами, что не может не сказаться на доверии граждан к своим представителям в органах публичной власти. В то же время, эффективное функционирование государства

---

<sup>1</sup> Рыболовлева А.А. Проблемы, связанные с привлечением к административной ответственности специального субъекта (депутата государственной Думы Российской Федерации, депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований) / А.А. Рыболовлева / А.А. Рыболовлева // Верховенство права: человек в государстве: Сборник научных статей, докладов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Ижевск, 24 октября 2019 года. – Ижевск : Ижевский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», 2019. – С. 460.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П; Определение Конституционного Суда РФ от 18.06.2004 № 263-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.04.2021).

<sup>3</sup> Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2018 № 08АП-5624/2018 по делу № А46-403/2018 // Документ опубликован не был. Источник. – СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.04.2021).

<sup>4</sup> Вопрос-ответ // Глава местной администрации. – 2011. – № 6. – С. 79.

напрямую зависит от качественного взаимодействия общества и государства.

Принимая во внимание специфику деятельности депутатов ГД РФ, следует отметить, что их работа с обращениями граждан строится на основании Конституции РФ, Закона № 3-ФЗ, Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>2</sup>, Порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации от 12.11.2014 г. № 357р-1<sup>3</sup>, Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации<sup>4</sup> и является средством защиты прав обращающихся. Благодаря такого рода взаимодействию субъектов публичной власти с гражданами РФ, по мнению отдельных авторов, обнаруживаются различные ошибки, укрепляется законность, выявляется уровень удовлетворенности граждан действиями своих представителей, с чем можно согласиться<sup>5</sup>.

Однако, в действительности не редки случаи, когда граждане или организации обращаются в суд с требованием о привлечении к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан) депутатов разного уровня. Свидетельством тому служат акты индивидуального судебного регулирования.

Так, Постановлением Московского городского суда от 20.06.2019 по делу № 4а-3027/2019 производство о привлечении к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ депутата Совета депутатов Муниципального округа Арбат прекращено. Суд обосновал свое решение тем, что «представительный орган муниципального образования является коллегиальным органом. Свои властные полномочия депутат реализует через работу в представительном органе путем совместного участия с другими депутатами в принятии решений, выработке рекомендаций, вынесении депутатского запроса и так далее, следовательно, никакой самостоятельной властью он не обладает.

В связи с этим депутат представительного округа – Муниципального округа Арбат г. Москвы\*\*\*\*. не является должностным лицом в связи с

---

<sup>1</sup> Российская газета. № 95. 05.05.2006.

<sup>2</sup> Российская газета. № 37. 25.02.1998.

<sup>3</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2014 г. № 357р-1 // Информационные запросы и обращения граждан в ГД: сайт. – URL : <https://www.gosduma.net> (дата обращения 30.04.2021).

<sup>4</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» от 08 мая 2001 г. № 202р-1 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: сайт. – URL : <https://docs.cntd.ru/document/901813148> (дата обращения 30.04.2021).

<sup>5</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения / С.П. Степкин // Российский юридический журнал. – 2019. – № 1. – С. 54–59.



отсутствием у него властных полномочий, а также административно-хозяйственных и иными функций должностного лица. К таким лицам отнесены глава муниципального образования, который является выборным должностным лицом, глава местной администрации, председатель представительного органа.

Исходя из содержания диспозиции ст. 5.59 КоАП РФ административная ответственность по данной норме наступает для должностного лица при невыполнении им административно-правовой обязанности, связанной с рассмотрением обращения гражданина либо общественного объединения.

С учетом вышеизложенного депутат Совета депутатов Муниципального округа Арбат\*\*\*\*. не является субъектом административной ответственности, установленной ст. 5.59 КоАП РФ, в связи с чем, вывод мирового судьи о наличии в его действиях состава административного правонарушения, предусмотренного названной нормой, является неверным»<sup>1</sup>. Аналогичное обоснование встречается в иных актах индивидуального судебного регулирования<sup>2</sup>.

Следует отметить, что должность депутата не поименована в числе государственных должностей РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 20.04.2021) «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>3</sup>. Вместе с тем, депутат, не являясь должностным лицом, обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий и не может быть привлечён к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ (прокурора района, прокурора города, и др.)<sup>4</sup>. Следовательно, за нарушение порядка рассмотрения обращений депутат не может быть привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП, в том числе по причине того, что он не является должностным лицом.

Не смотря на отсутствие личной ответственности депутатов по КоАП РФ за не рассмотрение обращений граждан, имеется положительный пример повышения ответственности депутатов ГД РФ за не рассмотрение обращений граждан в тридцатидневный срок. В 2016 году Федеральным законом «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>5</sup> была введена новая мера ответственности за данное правонарушение – прекращение полномочий по инициативе

---

<sup>1</sup> Постановление Московского городского суда от 20.06.2019 № 4а-3027/2019 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.04.2021).

<sup>2</sup> См: Решение Московского городского суда от 04.03.2019 по делу № 7-2113/2019; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 17.11.2020 № 7-1646/2020 по делу № 12-134/2020 [и др.].

<sup>3</sup> Российская газета. – № 11–12. 17.01.1995.

<sup>4</sup> Рыболовлева А.А. Указ. соч. – С. 460–465.

<sup>5</sup> Российская газета. – № 97. 06.05.2016.

фракции и в соответствии с решением (постановлением) ГД РФ. Представляется, что подобные меры административной ответственности в отношении депутатов за не своевременное рассмотрение (не рассмотрение) обращений граждан необходимо внести в действующий КоАП РФ.

Важно чтобы депутаты, обладающие особым статусом, несли административную ответственность не «рублем», а специальной мерой наказания – прекращением полномочий. Ввиду того, что, депутат, который осуществляет полномочия на постоянной основе, получает денежное содержание из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, неправомерно говорить о каких-либо компенсациях.

Введение личной административной ответственности депутатов за не своевременное рассмотрение (не рассмотрение) обращений граждан в КоАП повысит, по нашему мнению, уровень выполнения ими своих полномочий, а также будет способствовать установлению доверия со стороны избирателей.

Научные работники, занимающиеся проблемами повышения эффективности диалога власти и общества в интернет-коммуникациях, обращают внимание на не разработанность механизмов информационного взаимодействия, которое тормозит развитие самоорганизационных процессов и становление гражданского общества, предлагают разработать соответствующие технологии и механизмы информационного взаимодействия как внутри структур государства, так и с внешними по отношению к ней структурами<sup>1</sup>.

В условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 предпринимаются попытки законодательной ветви власти поддерживать диалог с гражданами, в результате чего появляются электронные формы взаимодействия. С 2020 года, в частности, появляется официальный сайт Приемной ГД РФ (ГАС «ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО»). Пройдя регистрацию на указанном Интернет-ресурсе, можно оставить электронную форму запроса информации о деятельности ГД РФ или обращение к соответствующему депутату ГД РФ.

Активно стал применяться режим видео-конференц-связи – он позволил сохранить коммуникации с экспертным сообществом, с представителями общественности, не проводя массовых мероприятий<sup>2</sup>.

Все электронные формы регистрируются и рассматриваются в соответствии с положениями Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных

---

<sup>1</sup> Бочкарева Е.А. Организационно-правовые вопросы цифровизации деятельности Счетной палаты Российской Федерации / Е.А. Бочкарева // Право и практика. – 2019. – № 2. – С. 193–198; Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях: методическое пособие / Под общ. ред. Л.А. Василенко, Е.В. Тарасовой. – М. : Проспект, 2015. – 112 с.

<sup>2</sup> Российская Газета RG.RU. – URL : <https://rg.ru/2020/12/16/v> (дата обращения 30.04.2021).

органов и органов местного самоуправления» (ред. от 30.04.2021)<sup>1</sup> и Порядка организации доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.11.2014 г. № 356р-1<sup>2</sup>.

Рассматриваемые выше формы взаимодействия находятся на этапе своего становления, в связи с чем рано судить об эффективности применения электронных форм в целях взаимодействия депутатов и их доверителей. К тому же, вопросы эффективности взаимодействия зависят, на наш взгляд, от установленной в правовом порядке личной ответственности депутатов федерального уровня, депутатов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований РФ за нарушение порядка доступа к информации о деятельности депутатов, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан РФ, которая требует детальной проработки и внедрения в правовые акты России.

*Коротких Анастасия Геннадьевна,  
старший преподаватель кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
РАНХиГС при Президенте РФ  
г. Воронеж*

## **ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19**

Нормы права в частности и законы в целом безусловно должны меняться со временем, чтобы соответствовать тенденциям развития современного общества.

Одной из задач, стоящих перед органами законодательной власти, безусловно является своевременное реагирование на происходящие в обществе изменения посредством корректировки существующих законов и принятия новых правовых актов.

Подобные изменения могут быть обусловлены как естественными процессами, происходящими внутри общества, так и внешним

<sup>1</sup> Российская газета. – № 25. 13.02.2009.

<sup>2</sup> Информационные запросы и обращения граждан в ГД: сайт. – URL : <https://www.gosduma.net/representative/addresses> (дата обращения 30.04.2021); Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об утверждении порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации от 12.11.2014 г. № 357р-1»: документ. – URL : <https://www.gosduma.net/representa> (дата обращения 30.04.2021).

воздействием, вынуждающим законодателя принимать соответствующие меры реагирования.

В последнее время под внешним воздействием было принято понимать различные санкции, вводимые в отношении РФ и отдельных граждан иностранными государствами, что привело, в частности, к принятию законов, введших дополнительные требования об отсутствии у лиц, претендующих на различные должности в органах власти РФ, гражданства иностранных государств и вида на жительство.

Но главным вызовом, с которым в последнее время пришлось столкнуться как России, так и всем без исключения странам мира, явилась пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Многим странам, включая Россию, пришлось вносить изменения в действующие законодательные акты, чтобы обеспечить максимальную защиту общества от распространения инфекции, которая унесла жизни более 3,5 млн чел (по данным сайта URL : [coronavirus-monitor.ru](http://coronavirus-monitor.ru)).

С начала пандемии в России приняты законы, регулирующие практически все сферы жизнедеятельности (здравоохранения, оказания услуг и т.д.), но основным объектом воздействия принимаемых нормативно-правовых актов стал общественный порядок.

Основной особенностью регулирования общественного порядка в период пандемии стало принятие соответствующих правил поведения на региональном уровне.

Главы всех субъектов РФ приняли соответствующие нормативно-правовые акты. В каждом субъекте РФ утвержденные правила поведения содержали различные запреты и ограничения (в зависимости от санитарно-эпидемиологической ситуации). Но ответственность за их нарушения была установлена на Федеральном уровне (20.6.1 КоАП РФ)<sup>1</sup>, что так же является одной из особенностей правового регулирования охраны общественного порядка в период пандемии.

Примечательно и то, что статья, закрепляющая ответственность за нарушение установленных региональными властями правил поведения отнесена законодателем к Главе 20 КоАП РФ, предусматривающей наказание за нарушения общественного порядка, а не санитарно-эпидемиологических правил (глава 6).

Учитывая характер, устанавливаемых региональными властями ограничений (запрет пребывания в определённых местах, социальное дистанцирование, ограничение работы различных организаций) такой подход законодателя представляется вполне обоснованным.

При этом несмотря на то, что ответственность за нарушение правил поведения, установленных в период пандемии, закреплена в КоАП РФ,

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1; Собрание законодательства РФ. 2021. № 18. Ст. 3046.

правом возбуждения дел соответствующей категории обладают как должностные лица федеральных органов исполнительной власти (в частности МВД), так и сотрудники региональных органов власти. Подобная особенность способствовала выявлению и пресечению значительного количества соответствующих правонарушений.

Особого внимания заслуживает и санкция ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая предусматривает наказание для граждан в виде штрафа от 1000 до 30000 рублей (часть первая) и от 15000 до 50000 рублей (Ч. 2).

Подобный дифференцированный подход законодателя позволил судам при назначении наказания за соответствующие правонарушения учитывать как характер допущенного нарушения, так и личность виновного, в т.ч. его финансовое положение.

Пожалуй, единственным решением законодателя, принятым в сфере регулирования общественного порядка в период пандемии, которое представляется спорным, является определение подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6.1 КоАП РФ.

Очевидно, руководствуясь особой значимостью дел данной категории, законодатель решил отнести их рассмотрение к исключительной компетенции федеральных судей. Время показало ошибочность данного решения.

Привлечение граждан к ответственности за нарушения правил поведения в период повышенной готовности во всех без исключения случаях подразумевает необходимость дальнейшей явки в суд, вне зависимости от того, оспаривает ли гражданин факт совершения правонарушения и назначенное ему наказание.

В данном случае представляется целесообразным предоставить возможность рассмотрения дел данной категории лицам, уполномоченным на составление протоколов об административных правонарушениях, что позволит в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ, в случае если гражданин не оспаривает факт правонарушения, назначить ему наказание путем вынесения постановления на месте совершения правонарушения.

Анализируя изложенное, можно отметить следующие особенности правового регулирования охраны общественного порядка в период пандемии:

- правила поведения граждан были установлены региональными органами власти в каждом субъекте РФ;
- ответственность за нарушение данных правил установлена КоАП РФ;
- правом составления протоколов по делам об административных правонарушениях соответствующей категории обладают как должностные лица федеральных органов исполнительной власти, так и сотрудники региональных органов власти;

– гибкая санкция ст. 20.6.1 КоАП РФ, позволяющая назначать гражданам за нарушение правил поведения в период пандемии наказание от 1000 до 30000 рублей.

Все изложенные особенности правового регулирования позволили органам власти максимально эффективно противостоять распространению коронавирусной инфекции, и на наш взгляд, являются положительным примером регулирования общественного порядка, который следует распространить на правоотношения, не связанные с пандемией.

Вполне обоснованным представляется установление каждым субъектом РФ правил поведения в общественных местах, которые не будут связаны с противодействием распространению инфекционных заболеваний (например, использование в определенное время в общественных местах музыкальных инструментов (что нарушает тишину и покой граждан) и т.д.). Так же представляется закрепление административной ответственности за нарушение правил поведения в общественных местах, не связанных с режимом повышенной готовности, в КоАП РФ.

Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, должны обладать как сотрудники органов внутренних дел, так и должностные лица региональных органов власти.

Санкции статей КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушение общественного порядка, должны позволять правоприменителю учитывать характер и степень опасности совершенного правонарушения и личность виновного.

В настоящее время практически ни один субъект РФ не установил правила поведения в общественных местах, не связанные с пандемией. Ответственность за нарушение подобных правил КоАП РФ не предусмотрена.

Правом составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, обладают только сотрудники федеральных органов исполнительной власти, санкция соответствующих статей КоАП РФ, как правило, предусматривают для граждан штраф в размере от 500 до 1000 рублей (ч. 1 ст. 20.1 ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ), что не позволяет при определении размера наказания учесть все необходимые обстоятельства.

С учетом изложенного, представляется обоснованным распространение особенностей правового регулирования поведения граждан в общественных местах в период пандемии на правоотношения в сфере общественного порядка, не связанные с распространением инфекционных заболеваний.

*Лаврентьев Александр Рудольфович,  
канд. юрид. наук, доцент,  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,  
Приволжский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Нижний Новгород*

## **РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В КОНТЕКСТЕ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Совершенствование законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях идет перманентно, начиная с введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ), поскольку это законодательство выполняет обеспечивающую охранительную функцию по отношению ко всем отраслям российского права.

В соответствии с пунктом «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) законодательство об административных правонарушениях находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В контексте полномочий субъектов Российской Федерации законодательство об административных правонарушениях совершенствовалось по основному вектору – централизации правового регулирования (ст. 1.31 КоАП РФ) и в настоящее время очевиден перекосяк разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях «в пользу» Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц по КоАП РФ не согласованы с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В настоящее время

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

полномочия органов местного самоуправления по КоАП РФ разрешаются следующим образом:

1) прямо урегулированы КоАП РФ (например, ст. 3.13 предполагает, что порядок выполнения обязательных работ определяют органы местного самоуправления, ст. 23.2 наделяет комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ст. 27.2 обязывает органы местного самоуправления предоставлять служебные помещения в случаях доставления физических лиц, ст. 28.3 наделяет должностных лиц органов местного самоуправления правом составления протоколов по делам об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля и др.);

2) отнесены ст. 1.31 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации, которые крайне разнообразно решают указанные вопросы:

– прямо наделяя органы местного самоуправления и их должностных лиц полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению дел законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях;

– предусматривая наличие административных комиссий, создаваемых органами местного самоуправления для рассмотрения дел об административных правонарушениях;

– наделяя органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации в порядке, установленном главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ;

– ограничивая органы местного самоуправления только правом составлять протоколы по делам об административных правонарушениях.

Последние семь лет идет работа по реформированию законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях:

– *на первом этапе*, в 2015 году в Государственную Думу Российской Федерации были внесены вначале (20 января 2015 года) проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)»<sup>1</sup>; а затем (18 декабря 2015 года) созданный на его основе проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup>. В этих законопроектах диспропорция разграничения полномочий в области законодательства об административных правонарушениях «в пользу» Российской Федерации была усилена (табл. 1), рассогласование КоАП РФ и Федерального закона № 131-ФЗ осталось без внимания.

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/70392-6> (дата обращения 01.05.2021).

<sup>2</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/95751-6> (дата обращения 01.05.2021).



**Таблица 1 – Соотношение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования административной ответственности в КоАП РФ и законопроектах № 703192-6 и № 957581-6**

Публично-правовые образования	КоАП РФ		проекты № 703192-6 и № 957581-6		
	статья	полномочия	статья	полномочия	
				законами	подзаконными актами
Российская Федерация	ч. 1 ст. 1.3	5	ст. 1.3	14	13
			всего:	27	
субъекты Российской Федерации	ч. 1 ст. 1.3.1	8	ст. 1.4	4	2
			всего:	6	

Названные законопроекты были отклонены:

- № 703192-6 – 17 мая 2018 года, № 957581-6 – 25 июля 2018 года;
- *на втором этапе*, с весны 2019 года дискуссия была переведена в формат обсуждения Концепции нового КоАП РФ<sup>1</sup> (далее – Концепция), 05 июня 2019 года<sup>2</sup> она была одобрена межведомственной рабочей группой по подготовке нового КоАП РФ<sup>3</sup>. В разделе 2.3.1. Концепции в части разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях были заложены противоречивые идеи: с одной стороны – упорядочить административное законодательство, включив типичные составы административных правонарушений, предусмотренных в законах субъектов Российской Федерации в КоАП РФ (абз. 3 п. 2.1.3.3 Концепции), с другой стороны – «предусмотреть возможность осуществления ими (субъектами Российской Федерации) дополнительных полномочий по установлению административной ответственности...» (абз. 4 п. 2.1.3.3 Концепции). Роль органов местного самоуправления в Концепции не была отражена;

- *на третьем этапе*, с 2020 года, разработаны проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с новым законодательством об административных правонарушениях, которые прошли общественное обсуждение, неоднократную доработку и, по уверению ответственного за их разработку органа – Минюста России, к настоящему времени, готовы для внесения в Государственную Думу Российской Федерации.

<sup>1</sup> Размещена на сайте Правительства Российской Федерации 10 июня 2019 года. – URL : <http://government.ru/news/36971/> (дата обращения 01.05.2021).

<sup>2</sup> Сайт Правительства Российской Федерации. – URL : <http://government.ru/news/36919/> (дата обращения 01.05.2021).

<sup>3</sup> Образована Распоряжением Правительства Российской Федерации от 04 апреля 2019 года № 631-р // Сайт Правительства Российской Федерации. – URL : [publication.pravo.gov.ru/0001201904080019](http://publication.pravo.gov.ru/0001201904080019) (дата обращения 01.05.2021).

В контексте полномочий субъектов Российской Федерации и полномочий органов местного самоуправления реформа законодательства об административных правонарушениях на третьем этапе требует учета следующих архиважных, на наш взгляд, обстоятельств:

Во-первых, включить предусмотренные законодательством субъектов Российской Федерации типичные административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность в КоАП РФ, предусмотрев взаимосвязанные изменения в ст. 28.3 КоАП РФ. Этот вариант признан наиболее оптимальным на заседании «круглого стола», проведенного 27 февраля 2017 года Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству по теме «Охрана общественного порядка: вопросы разграничения полномочий в административном законодательстве субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Во-вторых, следовало предусмотреть полномочия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях, и некоторых негосударственных субъектов, привлекаемых к исполнению обязанностей по обеспечению общественного порядка (например, членам добровольных формирований граждан по охране общественного порядка, казакам<sup>2</sup>) по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов и др. по применению мер административно-процессуального обеспечения.

В-третьих, до настоящего времени не учтены предложения субъектов Российской Федерации о наделении их полномочиями по установлению законами субъектов Российской Федерации большего перечня видов административных наказаний, чем существует в настоящее время (только предупреждение и административный штраф), в частности, обязательные работы в качестве альтернативы административному штрафу.

В-четвертых, представляется целесообразным согласовать нормы КоАП РФ и положения ст. 10 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>3</sup> и ст. 14 и ст. 141

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 1 Рекомендаций по итогам «круглого стола» по теме «Охрана общественного порядка: вопросы разграничения полномочий в административном законодательстве субъектов Российской Федерации», утвержденных Решением Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству от 24 апреля 2017 года № 3.1-02/1641. – URL : [https://www.duma.mahao.ru/ai\\_fill/File/PDF/20170424\\_1642.pdf](https://www.duma.mahao.ru/ai_fill/File/PDF/20170424_1642.pdf) (дата обращения 01.05.2021).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 05 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Российская газета. – 2005. – 08 декабря.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>1</sup> в целях разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в части ограничения пребывания детей в общественных местах в полном объеме передает субъектам Российской Федерации полномочия по определению мест, где не допускается пребывание детей, даже не устанавливая примерный перечень основных мест (территорий) и обязательность определения таких мест. Соответственно, административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации за нарушение правил пребывания детей в общественных местах может как существенно отличаться, так и не быть установленной вовсе.

Однако в целях установления равных гарантий дополнительной защиты прав детей при пребывании в общественных местах целесообразно внести изменения в статьи 5.35 и 6.17 КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нахождение детей в общественных местах и допуск несовершеннолетних на небезопасные для них объекты, а также одновременно внести корреспондирующие изменения в отраслевой Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Универсальный подход, аналогичный предлагаемому, применен в Федеральном законе «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>2</sup> – им определен перечень мест, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (например, территории организаций образования, культуры, спорта и т.п.), время продажи и т.д., а субъекты Российской Федерации вправе лишь дополнять эти ограничения.

В-пятых, до введения в действие Федерального закона «О полиции»<sup>3</sup> применение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, как в части охраны общественного порядка, так и правонарушений в иных сферах, наряду с другими субъектами выполняла милиция. После введения в действие Федерального закона «О полиции», с учетом изменившегося статуса полиции (полиция в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции» стала рассматриваться исключительно

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел) и судебной практики, нормы, наделявшие сотрудников полиции правом возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, были отменены<sup>1</sup>.

В последующем ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ была дополнена<sup>2</sup> и предполагалось, что это позволило согласовать между собой нормы КоАП РФ, ст. 2 и ч. 2 ст. 47 Федерального закона «О полиции», ст. 268 Федерального закона № 184-ФЗ и ст. 1382 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> механизмом заключения<sup>4</sup> соглашений<sup>5</sup> между территориальными подразделениями МВД России и субъектами Российской Федерации по вопросу передачи полномочий по составлению должностными лицами органов внутренних дел (полиции) протоколов об административных правонарушениях,

- 
- <sup>1</sup> См, например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2013 года № 91-АПГ13-2 «Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 16.08.2013, которым удовлетворено заявление о признании недействующим пункта 1 статьи 4.1 Закона Псковской области «Об административных правонарушениях на территории Псковской области» от 04.05.2003 № 268-оз» // СПС Консультант Плюс; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2013 года № 78-АПГ13-15 «Об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 14.05.2013, которым удовлетворено заявление в части признания недействительным пункта 3 статьи 51 Закона Санкт-Петербурга от 12.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» // СПС Консультант Плюс; «Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2013 года № 46-АПГ13-2 «Об отмене решения Самарского областного суда от 13.11.2012 в части признания недействующими отдельных положений пунктов 2–9 статьи 11.2 Закона Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // СПС Консультант Плюс.
- <sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4248.
- <sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
- <sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 08 декабря 2008 года № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.
- <sup>5</sup> Приказ Минюста России от 10 августа 2016 года № 182 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». – URL : <http://publication.pravo.gov.ru/0001201608150015> (дата обращения 01.05.2021).

посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Но это крайне громоздкая и неэффективная конструкция.

Вероятно, пора вернуться к одной из концептуальных проблем Федерального закона «О полиции», при разработке которого не были учтены полномочия субъектов Российской Федерации, установленные ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в административно-политической сфере: п. «б» (обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности), «к» (административное, административно-процессуальное ... законодательство), «л» (кадры ... правоохранительных органов). Уверены, что вопросы организации полиции – предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому в ст. 3 Федерального закона «О полиции» следует в качестве правовой основы деятельности полиции указать законы субъектов Российской Федерации, что позволит и без соглашений наделять сотрудников полиции полномочиями по применению законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наконец, пора принять решения о «спящей норме» в п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ – «организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией». В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 83 названного Федерального закона эти нормы «вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». Проекты федеральных законов «О муниципальной милиции» вносились в Государственную Думу России неоднократно<sup>2</sup>, но даже не были рассмотрены. По мнению МВД России, создание независимых федеральной полиции и муниципальной милиции приведет к неизбежному росту управленческого и обслуживающего персонала, а принимая во внимание, что большинство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются дотационными, возможности органов местного самоуправления самостоятельно решать задачи по

---

<sup>1</sup> См.: Письмо Минфина от 24 марта 2015 года № 10-05-05/16110 «О механизме перечисления ассигнований органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям с федеральным органом исполнительной власти в случае передачи ими части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Последние инициативы: законопроекты № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесен 04 октября 2014 года // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/621910-6> (дата обращения: 01.05.2021).; № 385-7 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесен 06 октября 2016 года // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/search?q=%E2%84%96+385-7+> (дата обращения 01.05.2021).

финансированию муниципальной милиции представляются сомнительными<sup>1</sup>.

В последнее время на уровне отдельных муниципальных образований предпринимались попытки формировать в системе органов местного самоуправления определенные квазиструктуры<sup>2</sup> муниципальной милиции (в Ижевске, в Челябинске), однако такой опыт также свидетельствует о невысокой эффективности их деятельности на данном этапе. Поэтому, считаем, что в современной России идея создания муниципальной милиции, а соответственно и разработки проекта Федерального закона является нецелесообразной и, скорее, следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, признав утратившими силу «пункт 8 части 1 статьи 15, пункт 9 части 1 статьи 16 и абзац 2 части 3 статьи 83».

Это решение не лишит органы местного самоуправления полномочий по осуществлению охраны общественного порядка, поскольку возможности в этой сфере имеются у органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством, например:

- осуществление муниципального контроля и принятие мер реагирования на обнаруженные нарушения, включая составление протоколов об административных правонарушениях;

- участие в обеспечении порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий;

- взаимодействие с органами полиции, в том числе заслушивание отчетов должностных лиц полиции, осуществление дополнительных расходов за счет местных бюджетов на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, контроль за деятельностью территориальных органов внутренних дел через общественные советы, содействие поиску пропавших без вести и т.п.;

- взаимодействие с объединениями граждан, участвующими в охране общественного порядка, в том числе установление границ территорий деятельности народных дружин, согласование избрания командиров народных дружин, согласование планов работы народных дружин, материальное стимулирование деятельности народных дружинников, их личное страхование, оказание иной поддержки, включая финансовую, народным дружинам;

- участие в профилактике и противодействии терроризму и экстремизму, в профилактике и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

---

<sup>1</sup> См.: Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности (к 70-летию со дня рождения профессора В.И. Фадеева) / Е.С. Шугрина // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 9. – С. 186–195.

<sup>2</sup> См.: Ходжаева Э. Локальные инициативы по охране общественного порядка в России: от народных дружин до муниципальной милиции: Аналитический отчет. – СПб. : Центр стратегических разработок, Европейский университет в Санкт-Петербурге, Институт проблем правоприменения, 2016.

– разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и др.

Полагаем, что в настоящее время целесообразно сосредоточиться на более интенсивном развитии имеющихся форм участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка, расширении функционала органов местного самоуправления при их реализации. В частности, требует совершенствование законодательство в сфере осуществления муниципального контроля и участия органов местного самоуправления в привлечении нарушителей к административной ответственности.

Наделение органов местного самоуправления и их должностных лиц полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях потребует разрешения ряда организационно-кадровых вопросов:

- разрабатывать модельные акты для муниципальных образований, которые необходимы для реализации передаваемых полномочий, готовить методические рекомендации по делопроизводству по делам об административных правонарушениях, в т.ч. образцы процессуальных документов;
- изыскивать средства на повышение квалификации (переподготовку) членов вновь создаваемых административных комиссий;
- решать комплекс организационно-технических вопросов с обеспечением административных комиссий помещениями, средствами связи и пр.;
- обеспечить доступ к информации о деятельности вновь образуемых органов в соответствии с требованиями Федерального закона от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и т.п.

*Латынцева Вероника Александровна,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»  
г. Краснодар*

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

В условиях построения в России правового социального государства особое значение и актуальность обретает реализация основных прав граждан, поскольку на конституционном уровне права и свободы человека и гражданина признаются высшей социальной и правовой ценностью, а их

защита – обязанностью государства. Именно государство в лице уполномоченных органов играет ключевую роль в обеспечении социальных прав граждан.

Как справедливо отмечается в литературе, здоровье настолько значимо для жизни человека, что любые другие блага в условиях отсутствия здоровья вообще могут утратить всякую ценность вместе с возможностью реализовывать другие права и свободы<sup>1</sup>. Значимость здоровья как блага человека и права на охрану здоровья отражена в основополагающих международно-правовых документах. В Уставе (Конституции) ВОЗ подчеркивается, что обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека. Что касается субъективного права на обладание таким благом, то оно закреплено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Будучи современным государством, нацеленным на аксиологическое наполнение правовой системы, Россия стремится к эффективной реализации базовых прав граждан, к которым в первую очередь относится право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ). В нашей стране, учитывая конституционную ценность в виде права каждого человека право на охрану здоровья, в настоящее время создан и функционирует масштабный государственно-правовой механизм, который служит цели действительной гарантированности и реализации права человека на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 87 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (далее – Закон № 323-ФЗ), контроль качества и безопасности медицинской деятельности осуществляется в форме государственного, ведомственного и внутреннего контроля. С административно-правовой точки зрения право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в той или иной степени обеспечивается посредством всех перечисленных выше форм контроля. Ведомственный контроль имеет государственный характер, поскольку организуется и осуществляется органами исполнительной власти в подведомственных им органах и организациях, осуществляющих медицинскую и фармацевтическую деятельность. Внутренний контроль осуществляется органами, организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. Административно-правовое наполнение внутреннего контроля имеет в тех случаях, когда его субъектами выступают органы и организации государственной системы здравоохранения. В рамках настоящего исследования особый интерес представляет государственный контроль как форма контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

Отличительной особенностью государственного контроля данного вида является, во-первых, то, что субъектами его осуществления выступают только специально уполномоченные на то органы государственной власти, а во-вторых, методы, которые такие органы применяют в процессе

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2010. – С. 246.



осуществления контрольно-надзорной деятельности, предполагающие государственное принуждение.

Содержание государственного контроля в сфере медицинской деятельности, как следует из положений ч. 2 ст. 88 Закона № 323-ФЗ, сводится к проведению уполномоченными органами проверок в отношении соблюдения прав граждан в медицинской сфере, осуществлению лицензирования медицинской деятельности и др.

В области обеспечения государственного контроля в медицинской сфере формируются смежные направления контрольно-надзорной деятельности государства. Так, С.В. Воронкова отдельно выделяет государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения, который имеет общие черты с государственным контролем здравоохранения вообще, а также отличается определенной спецификой. Особенность государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья трудоспособного населения, по мнению С.В. Воронковой, выражается в его более узкой направленности и межведомственном характере, поскольку такой контроль осуществляется органами исполнительной власти разной подведомственности (не только органами здравоохранения)<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время законодательство о государственном контроле и надзоре подвергается существенным изменениям. В 2019 г. в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ В.В. Путин предложил пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности, а именно прекратить действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля и надзора<sup>2</sup>. Законотворческая работа в указанном направлении стремительно продвигается. Так, с 01 июля 2021 г. вступает новый Федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ), который требует внесения соответствующих изменений в законодательство, регулирующее контрольно-надзорную деятельность государства в различных сферах, в том числе в области здравоохранения.

В целях приведения законодательства об охране здоровья в соответствие с новыми нормами о государственном контроле (надзоре) был разработан Законопроект № 1051647-7<sup>3</sup>, который в том числе вносит изменения в Закон № 323-ФЗ в части регулирования государственной контрольно-надзорной деятельности.

---

<sup>1</sup> Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2020. – С. 14.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // Официальный сайт Президента России. – URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 22.01.2021).

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 1051647-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/51647-7> (дата обращения 23.01.2021).

Специальным субъектом, осуществляющим контроль (надзор) за медицинской деятельностью, в настоящее время является Росздравнадзор. По данным статистики, в 2019 г. в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности Росздравнадзором проведено 2147 проверок, в том числе 1938 внеплановых проверок (что составляет около 90 % от общего количества проведенных проверок). Основаниями для проведения Росздравнадзором внеплановых проверок послужили, в первую очередь, обращения граждан, содержащие сведения о возникновении угрозы и о причинении вреда жизни и здоровью. В ходе проведения контрольных мероприятий Росздравнадзором были выявлены нарушения обязательных требований в деятельности почти половины медицинских организаций из числа проверенных<sup>1</sup>. Данные статистики свидетельствуют о том, что нарушения обязательных требований в области медицинской деятельности являются достаточно распространенным явлением. При этом выявление нарушений законодательства осуществляется с помощью проведения плановых и внеплановых проверок. Количество выявленных правонарушений явно свидетельствует о необходимости постоянного государственного контроля. Более того, становится очевидным недостаточная эффективность проверок как основной формы государственного контроля (надзора) в сфере медицинской деятельности.

В настоящее время, как следует из содержания законодательства, регулирующего государственную контрольно-надзорную деятельность в сфере медицинской деятельности, основной формой и методом контроля выступает проведение проверок. Новый Закон № 248-ФЗ существенно расширяет перечень контрольно-надзорных мероприятий в отношении всех разновидностей государственного контроля (надзора).

Законопроект № 1051647-7 во исполнение новых требований Закона № 248-ФЗ также расширяет перечень контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в сфере медицинской деятельности органами государственной власти, дополняя его такой формой контроля, как инспекционный визит. Суть инспекционного визита заключается в том, что он «проводится путем взаимодействия на объекте надзора с конкретным контролируемым лицом (владельцем, пользователем) без предварительного его уведомления»<sup>2</sup>. Согласно ч. 3 ст. 70 Закона № 248-ФЗ, инспекционный визит включает следующие возможные контрольные (надзорные) действия: осмотр, опрос, получение письменных объяснений, инструментальное обследование, истребование документов.

---

<sup>1</sup> Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения за 2019 г. // ИПС «Гарант». – URL : <https://internet.garant.ru/#/document/73700732/ist/4202> (дата обращения 23.01.2021).

<sup>2</sup> Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» / Д.С. Адамов [и др.] // Актуальные вопросы пожарной безопасности. – 2020. – № 4(6). – С. 30.

Отметим, что расширение перечня контрольно-надзорных мероприятий, проводимых органами государственной власти, положительно оценивается в литературе. Так, А.Ф. Масалаб отмечает, что отказ от монополии проверок как основного инструмента контрольно-надзорной деятельности и акцент законодателя на более оперативные и менее трудозатратные мероприятия следует считать несомненными достоинствами законопроекта<sup>1</sup>. По мнению Н.М. Ладнушкиной, обновленные средства осуществления контрольной деятельности нацелены на меньшие издержки как для контролируемых лиц, так и для субъектов контроля, поскольку определенные методы предполагается использовать с использованием специальных технических средств дистанционного автоматизированного контроля<sup>2</sup>.

На наш взгляд, расширение перечня контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в целом и государственного контроля (надзора) в сфере медицинской деятельности в частности должно расцениваться как мера, направленная на повышение эффективности контроля со стороны государства. При этом об ущемлении прав частных субъектов, осуществляющих медицинскую деятельность, говорить не приходится, поскольку гарантии защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей остаются неизменными, при этом наблюдается общая ориентированность законодателя и правоприменительной практики на толкование возможных противоречий в пользу контролируемых субъектов.

В последние годы отмечается изменение вектора государственной контрольной деятельности посредством формирования риск-ориентированного подхода, сущность которого заключается в таком выборе методов, продолжительности и интервальности проведения контрольных мероприятий, который продиктован критерием отнесения деятельности конкретного контролируемого лица к определенной категории риска. В ч. 2 ст. 1 Закона № 248-ФЗ уже напрямую указано на то, что государственный контроль (надзор) направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. До введения риск-ориентированного подхода контрольно-надзорная деятельность осуществлялась без учета указанных выше критериев, контрольными мероприятиями подвергались все юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Важно отметить, что среди видов государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный

---

<sup>1</sup> Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 4. – С. 98.

<sup>2</sup> Ладнушкина Н.М. Новые подходы к государственной регламентации образовательной деятельности / Н.М. Ладнушкина // Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора Ф.М. Рудинского. – Саратов : Издательство «Саратовский источник», 2020. – С. 180.

подход, указан в том числе государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности. Исключением является лицензирование медицинской деятельности как форма государственного контроля (надзора). В настоящее время основной формой реагирования органов государственной власти на возникновение риска нарушения обязательных требований в сфере здравоохранения остается проведение внеплановой проверки. Основаниями для проведения внеплановых проверок Росздравнадзора являются индикаторы риска нарушения обязательных требований, которые устанавливаются Минздравом России. В настоящее время таким индикатором выступает показатель общей летальности пациентов в течение трех месяцев подряд. В свете развития риск-ориентированного подхода к государственной контрольно-надзорной деятельности, к наиболее эффективному осуществлению органами государственной власти своих функций, оптимизации трудовых и экономических затрат государственных надзорных органов и контролируемых лиц расширение перечня форм государственного контроля (надзора) является очевидно верным решением законодателя.

В рамках изучения административно-правового и административно-процессуального компонента государственного контроля и надзора в сфере медицинской деятельности представляет интерес порядок обжалования решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц. В настоящее время такие решения и действия могут быть обжалованы заинтересованными лицами в административном и судебном порядке.

Согласно Административному регламенту Росздравнадзора по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, жалоба на действия (бездействие), решение Росздравнадзора или должностного лица Росздравнадзора может быть подана непосредственно в Росздравнадзор (территориальный орган), и рассматривается по общему правилу в течение 30 дней со дня ее регистрации. Судебный порядок обжалования действий и решений органов государственной власти и их должностных лиц, в свою очередь, регулируется процессуальным законодательством (КАС РФ, АПК РФ и ГПК РФ).

Так, К. обратилась с жалобой в территориальный орган Росздравнадзора на некачественное лечение в стоматологической клинике ООО «Д.», просила провести государственный контроль качества и провести экспертизу контроля качества оказанной ей медицинской услуги в ООО «Д.» с целью дачи оценки оказанной ей некачественной медицинской помощи. Территориальный орган Росздравнадзора отказал в удовлетворении жалобы К., мотивируя свой отказ тем, что клинические рекомендации (протоколы лечения) не входят в перечень обязательных требований, проверка по жалобе К. проходила в рамках лицензионного контроля, однако помимо требований о проверке соблюдения лицензионных требований клиникой, К. также настаивала на проведении государственного контроля качества, включающего проведение экспертизы контроля качества оказанной ей медицинской помощи в ООО «Д.». Не согласившись с решением территориального органа Росздравнадзора, К. обратилась в суд с административным

иском об оспаривании действий Росздравнадзора по отказу в проведении государственного контроля качества, включающего экспертизу контроля качества оказанной медицинской помощи ООО «Д.», возложении обязанности восстановить допущенное нарушение ее права на своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, провести государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности в части соблюдения порядков и стандартов в соответствии с нормативными актами, включающий экспертизу качества медицинской помощи, оказанной ей в ООО «Д.». Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной и кассационной инстанций, требования К. удовлетворены в полном объеме<sup>1</sup>.

На основании изложенного мы приходим к выводу о том, что кардинальная смена направления, методов и целей государственного контроля (надзора), активно продвигаемая сегодня, положительно скажется на всей государственной контрольно-надзорной деятельности, особенно в проблемных и важных сферах, таких как государственный контроль в области медицинской деятельности. С точки зрения административного права происходящие в настоящее время изменения – важный виток в развитии законодательства, регулирующего государственное управление. Со временем можно будет подвести реальные итоги применения новых законодательных норм и сделать вывод об эффективности выбранного законодателем подхода.

*Панкратова Ольга Васильевна,  
канд. юрид. наук,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО- ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА (COVID-19)**

В современный этап развития нашей цивилизации особую значимость приобретает скорость передачи информации и обмена опытом между гражданами, государственными органами и странами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2020 г. по делу № 8а-7297/2020 // ИПС «Гарант». – URL : <https://internet.garant.ru/#/document/3> (дата обращения 24.01.2021).

<sup>2</sup> См.: Трансформация и цифровизация правового регулирования общественных отношений в современных реалиях и условиях пандемии : коллективная монография / Под ред. И.В. Воронцовой. – Казань : Отечество, 2020. – 415 с.

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 потребовала оперативного принятия регулирующих актов, обеспечивающих безопасность граждан Российской Федерации, и мер контроля за их исполнением.

Сложившаяся во всем мире и в нашей стране эпидемиологическая обстановка повлекла среди прочего усиление ответственности за нарушение карантинных мер. Соответствующие правовые изменения затронули Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ). Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup> была введена статья 20.6.1 КоАП РФ «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения», а также внесены изменения в статью 6.3 КоАП РФ, новая редакция которой предусматривает административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Ответственность для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, предусмотрена за следующие действия (бездействие):

- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (части 2 и 3 статьи 6.3 КоАП РФ);
- невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности (части 1 и 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ);
- невыплата или неполная выплата заработной платы за период, объявленный нерабочими днями (части 6 и 7 статьи 5.27 КоАП РФ);
- публичное распространение заведомо ложной информации об эпидемии коронавирусной инфекции (части 10.1, 10.2, 11 статьи 13.15 КоАП РФ);
- реализация либо отпуск лекарственных препаратов с нарушением размеров надбавок (части 4 статьи 14.4.2 КоАП РФ).

Физические лица подлежат ответственности в следующих случаях:

- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (части 2 и 3 статьи 6.3 КоАП РФ);
- невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности (части 1 и 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ).

Анализируя соответствующие уточнения, мы приходим к выводу о том, что ответственность за нарушение законодательства в области санитарно-гигиенического благополучия населения возлагается не только на граждан, но и на должностных лиц.

При этом ответственность для должностных и юридических лиц выше, поскольку они несут организующую функцию и подчиненные лица обязаны выполнять трудовые установки.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002 № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2020 № 14 (Ч. 1). Ст. 2029.

Правительство Российской Федерации 02 апреля 2020 г. приняло Постановление № 417, утвердив обязательные для исполнения гражданами и организациями Правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации<sup>1</sup>.

В развитие названных положений федерального законодательства в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В Краснодарском крае, например, таким документом стало Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13 марта 2020 г. № 129 «О введении режима повышенной готовности на территории Краснодарского края и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (с соответствующими редакциями)<sup>2</sup>.

В целях обеспечения единообразного применения законодательства Верховный Суд Российской Федерации дал судам разъяснения, в том числе относительно применения законодательства об административных правонарушениях, изложив их в Обзорах по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), № 1<sup>3</sup> и № 2<sup>4</sup>.

Рассматриваемой нами теме посвящены вопросы 17–26 в Обзоре № 1 и 20–21 в Обзоре № 2.

В частности, в вопросе 22 Обзора затрагивается проблема отграничения правонарушений, совершенных гражданами с подозрением на наличие заразной формы инфекционного заболевания либо прибывшими в Российскую Федерацию из-за рубежа, либо находившимися в контакте с источником заболевания, от правонарушений, совершенных гражданами, уклоняющимися от лечения, а также иными категориями привлекаемых к ответственности лиц. В отношении обычных нарушителей высшая инстанция разрешила ограничиться вынесением предупреждений, но подчеркнула, что в любом случае следует учитывать все обстоятельства дела.

Наказание, как подчеркивает Верховный Суд Российской Федерации, должно отвечать требованиям пропорциональности, справедливости и соразмерности, а также соответствовать целям предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 02 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (Ч. 4). Ст. 2274.

<sup>2</sup> Российская газета. 14 марта 2020 г. – URL : <https://rg.ru/2020/03/14/krasnodar-post129-reg-dok.html> (дата обращения 21 апреля 2021).

<sup>3</sup> Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г. // Бюллетень ВС РФ. – 2020. – № 5

<sup>4</sup> Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 апреля 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2020. – № 6

В условиях введенного режима повышенной готовности суды Краснодарского края рассматривали дела об административных правонарушениях, которые устанавливают ответственность за невыполнение законных решений, постановлений, распоряжений и предписаний органов государственной власти края, органов местного самоуправления, предусматривающих наказание за нарушение правил нахождения на территории Краснодарского края в период проведения ограничительных мероприятий.

Только в месяц в суды Краснодарского края поступает около 380 административных дел рассматриваемой категории<sup>1</sup>. При этом в Краснодарском крае составлено самое большое количество протоколов, выписанных за нарушение режима самоизоляции<sup>2</sup>.

Вместе с тем, сложившаяся практика привлечения к административной ответственности за указанные правонарушения носит противоречивый характер.

Так, при рассмотрении дел об административных правонарушениях основанием для привлечения к административной ответственности послужил факт нахождения в общественных местах, игнорирование запрета лицами, находящимися на территории Краснодарского края, обязанности покинуть место проживания (пребывания) в период проведения ограничительных мероприятий.

Судами первой инстанции лица, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях по указанным выше основаниям, признаны виновными, подвергнуты административному наказанию в виде штрафа по статье 6.3.1 КоАП РФ.

Суд Краснодарского края поддержал судей первой инстанции, оставив решения о привлечении к ответственности без изменения. Однако Четвертый суд кассационной инстанции общей юрисдикции решения судов нижестоящих инстанций отменил, производство по делам прекратил, так как действия привлеченных к ответственности лиц образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ. В обоснование своей позиции суд кассационной инстанции в постановлениях указал, что материалы дела не содержат сведений, что на момент выявления правонарушения привлекаемые к административной ответственности граждане имели инфекционное заболевание, либо в отношении них имелось подозрение на такое заболевание, либо они контактировали с больными инфекционными заболеваниями лицами, либо относятся к лицам, являющимися носителями возбудителей инфекционных болезней. Действия привлеченных граждан свидетельствуют о

---

<sup>1</sup> Коммерсант от 11 апреля 2020. – URL : <https://www.kommersant.ru/doc/4567249> (дата обращения 21 апреля 2021).

<sup>2</sup> В Краснодарском крае за нарушение карантина выписали более 27 тыс. протоколов. Больше только в Татарстане. – URL : <https://www.yuga.ru/news/451208-v-krasnodarskom-krae-za-narushenie-karantina-vypisali-bolee-27-tys-protokolov-bolshe-tolko-v-tatarstane> (дата обращения 21 апреля 2021).



невыполнении ими правил поведения при введении ограничительных мероприятий (карантина) на территории Краснодарского края, что образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ<sup>1</sup>.

Обобщая все вышесказанное, можно сделать вывод, что вовремя разработанная законодательная база позволяет судам Российской Федерации грамотно стимулировать население к соблюдению обязательных мер профилактического характера, обеспечивая сохранение законности в условиях пандемии. Однако эффективность принятых законодательных мер будет высокой при условии обеспечения единообразия судебной практики при рассмотрении дел исследуемой категории.

*Рогожина Светлана Григорьевна,  
старший преподаватель  
кафедры правовых дисциплин,  
филиал ФГБОУ ВО «АГУ»  
г. Белореченск*

## **ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ВМЕШАТЕЛЬСТВОМ В СФЕРУ ЧАСТНОЙ СВОБОДЫ**

Для того, чтобы понять суть административной деятельности, которая связана с вмешательством в сферу частной свободы. Нам требуется разобрать общие принципы деятельности государственного вмешательства.

Для начала стоит отметить, что административная деятельность осуществляется государственными органами в рамках тех задач, которые поставлены перед государственной администрацией<sup>2</sup>.

Административная деятельность, которая связанная с вмешательством в сферу частной свободы, это, прежде всего публичные правоотношения, связанные с осуществлением полномочий государственных органов. Для административной деятельности, как мы знаем, характерен императивный метод правового регулирования.

Отдельно взятые виды административной деятельности должны осуществляются различными государственными органами.

Административная деятельность, связанная с вмешательством в сферу частной свободы, является, во-первых, властно принудительной. Во-

---

<sup>1</sup> Постановления Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2021 № П16-165/2021; от 11 января 2021 № П16-390/2021 (п. 16-4564/2020), от 11 января 2021 № П16-541/2021 (16-5343/2020), от 11 января 2021 № П16-744/2021 (16-5791/2020) от 15 февраля 2021 № П16-419/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Сергеева И.В. О некоторых проблемах, связанных с оспариванием государственной регистрации // Арбитражные споры. – СПб., 2005. – № 3. – С. 87–101.

вторых, мы можем говорить о том, что интересы гражданина, в данном случае противоречат общественным интересам. В-третьих, данный вид административной деятельности может осуществляться только государственными органами.

Первостепенная задача государства – это действовать в защиту публичных интересов, в связи с этим мы и отмечаем одну из основных особенностей деятельности государственного вмешательства – государственные органы затрагивают частные интересы, отдавая предпочтение публичным интересам. Таким образом, происходит конфликт интересов частного лица и публичных интересов. В качестве примера мы можем привести обязанность частного лица в получении лицензии. Получение лицензии в данном случае является обременением (потеря времени, финансовые затраты), поскольку сама деятельность могла бы осуществляться и без получения лицензии. Однако для государства важно, защитить публичные интересы, которым может быть причинен вред от деятельности частного лица. Вред может быть причинен в связи с тем, что частное лицо не будет проходить соответствующий контроль качества своей работы, потенциально будет представлять угрозу для общества, отдельных индивидов<sup>1</sup>.

В данном конфликте, мы встречаем, причинение вреда частному лицу, поскольку наблюдается ущемление частных интересов. В связи с этим обосновано возникает требование того, что осуществление деятельности по лицензированию должно быть поручено исключительно органам государственной власти. Только органы государственной власти имеют властные полномочия, с конституциональной точки зрения.

Давайте определим основные особенности административной деятельности связанной с вмешательством в сферу частной свободы:

1. Обязанности, ограничения и обременения – только в пределах, предусмотренных действующим законодательством. Требование о законодательной основе вмешательства:

– формально-правовое требование. Согласно части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации только Федеральным Законом могут быть установлены обременения и обязанности. Это основание не должно толковаться формально. Закон устанавливает основания, случаи, в которых возможно вмешательство, конкретные полномочия, которые могут быть реализованы государственным органом.

– материально-правовое требование. Конституционный принцип пропорциональности и соразмерности ограничения прав проявляется в том, что закон определяет материально-правовые требования, в соответствии с целью вмешательства, дает обоснование исполняемым действиям. Государственный орган не имеет права выйти за пределы необходимости, для достижения установленной цели.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.09.2020).

2. Вступление в административные правоотношения является обязательным для частного лица. Законом, установлена обязательная необходимость обращения в государственные органы и вступления в административно-правовые правоотношения по поводу выполнения административной обязанности. Вступление в эти отношения исходит из норм, общего предписания закона, и не является индивидуальным требованием, предъявляемым конкретному гражданину. Таким образом, мы отмечаем, что индивидуальное предписание/требование не является принципиально важным.

Ограничения – обременения на свободную реализацию прав и свобод частных лиц.

Характер этого вмешательства, самой деятельности, связанной с ограничением частной свободы, может выражаться в разных формах, подвидах этой деятельности:

- обеспечение реализации прав частного лица путем легализации (признания) этих прав;
- разрешительный режим реализации прав частных лиц; (в) ограничение частной деятельности контролем соблюдения установленных нормативов безопасности;
- регулирование цен, установление квот и лимитов для защиты социальных интересов;
- правоохранительная деятельность, которая связана с обеспечением исполнения требований закона не только всего, то было перечислено выше, но и всего законодательства.

Как мы отметили выше, согласно Конституции Российской Федерации, деятельность государственного вмешательства – это ограничение прав. Данное ограничение является диссонансом между такими понятиями как индивидуальная свобода и защита интересов других лиц (публичный интерес). От государства в этом случае требуется найти баланс как прямого, так и косвенного вмешательства в частную сферу.

Общие основания деятельности государственного вмешательства:

- указ президента о мерах по проведению административной реформы;
- федеральный закон. Так, например, саморегулирование – это альтернатива государственному вмешательству. Стандарты и нормы устанавливаются без участия государственных органов. Все это осуществляется на основании 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007<sup>1</sup>.

В данной работе мы бы хотели, более подробно остановиться на административном вмешательстве в частную сферу на примере правовой природы государственной регистрации.

Прежде всего, рассмотрим такое понятие как государственный учет. Государственный учет не влечет за собой юридических последствий.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». – URL : [http://www.consultant.ru/document/consLAW\\_32834/](http://www.consultant.ru/document/consLAW_32834/) (дата обращения 29.04.2021).

Государственный учет может выступать административно-правовой обязанностью. Например, с ним закон связывает такое правовое последствие, как государственное признание права (например, право собственности ГК 131, 299, 658)<sup>1</sup>.

Юридическая легализация влияет на само право. Право признается, но не возникает в результате регистрации. Согласно определению Конституционного Суда «Государственная регистрация – формальное условие обеспечения государственной, в том числе судебной, защиты прав лица, возникающих из договорных отношений, объектом которых является недвижимое имущество, - призвана, лишь, удостоверить со стороны государства юридическую силу соответствующих правоустанавливающих документов. Тем самым государственная регистрация создает гарантии надлежащего выполнения сторонами обязательств и, следовательно, способствует упрочению и стабильности гражданского оборота в целом. Она не затрагивает самого содержания указанного гражданского права, не ограничивает свободу договоров, юридическое равенство сторон, автономию их воли и имущественную самостоятельность и потому не может рассматриваться как недопустимое произвольное вмешательство государства в частные дела или ограничение прав человека и гражданина...»<sup>2</sup>.

Таким образом, мы видим, что с государственной регистрацией закон связывает возникновение правовых последствий. В литературных источниках, мы встречаем, что заявления об оспаривании права регистрации процессуально несостоятельны без оспаривания самого зарегистрированного права.

Государственная регистрация является мерой по ограничению прав и установлению дополнительных обременений. Прописывается в законе в целях:

- обеспечения безопасности и защиты прав и интересов лиц;
- укрепления стабильности гражданского оборота при помощи того, что обеспечивает надлежащее выполнение гражданских обязательств;
- в фискальных целях (для обеспечения учета налогообложения).

Отметим, что регистрационная деятельность осуществляется на основании следующих принципов:

- открытость регистрационных сведений, за исключением персональных данных;
- платность регистрационной деятельности;

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) принят 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. – URL : <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02103> (дата обращения 30.04.2021).

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 154-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «СЭВЭНТ» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 165, пункта 3 статьи 433 и пункта 3 статьи 607 Гражданского кодекса Российской Федерации». – URL : <http://docs.cntd.ru/document/902074540> (дата обращения 30.04.2021).

- осуществляется федеральными органами государственной власти;
- осуществляется на государственном языке РФ;
- юридическое значение имеет внесение данных в государственный реестр или кадастр;
- осуществляется по состоянию на данный момент;
- в результате государственной регистрации возникает юридическая презумпция существования зарегистрированного права или факта.

В заключение, мы бы хотели отметить, что административная деятельность, связанная с вмешательством в сферу частной свободы, является властно принудительной. Интересы частного лица в данном случае противоречат публичным интересам. Данный вид административной деятельности может осуществляться только государственными органами. Государство привержено защите публичных интересов, однако старается соблюсти баланс публичного и частного при помощи формирования нормативно-правовой базы.

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

## **ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Упоминание о цифровой экономике до недавнего времени рассматривалось как некое отдаленное явление, которое потребует длительных временных пределов своего внедрения. Развернувшиеся события в связи новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) подтолкнули государство и общество к стремительным трансформациям всей системы государственного управления и общественных институтов, что привело к изменениям форм взаимодействия отдельного индивида с обществом и государством, а также к ускорению реализации программ по введению цифровой экономике в государственных и общественных институтах.

Внедрению программ по цифровой экономике способствовало принятие Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2011–2020 гг.<sup>1</sup>. Для выполнения данной стратегии была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020

---

<sup>1</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации // Российская газета. – № 34. – 16.02.2008 (документ утратил силу).

годы)»<sup>1</sup>, которая была направлена на создание системы информационных технологий во всех отраслях, сферах экономической деятельности и общественной жизни, данной программой, был запущен процесс цифровизации системы государственного управления.

Основой изменений государственного управления во всех сферах общественной и социальной жизни является создание таких форм взаимодействия государства с гражданами и организациями, которое осуществляется через цифровые платформы. С этой целью программа «Информационное общество» предусматривает четыре подпрограммы: «Информационно телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»; «Информационная среда»; «Безопасность в информационном обществе»; «Информационное государство». Последняя подпрограмма «Информационное государство» имеет целью цифровизации функций государственного управления путем внедрения таких элементов как: электронное правительство, осуществление государственного управления за счет внедрения информационных технологий, создания базы для оказания услуг с помощью информационных технологий в области медицины, здравоохранения и социального обеспечения, в области образования, науки и культуры, а также развитие региональных проектов в сфере информационных технологий.

Тем самым, реализация данной программы предполагает создание цифрового правительства через формирование единого портала государственных услуг без перенаправления на другие официальные государственные сайты.

С этой целью в 2017 году была принята Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы<sup>2</sup> и разработана программа «Цифровая экономика»<sup>3</sup>. Данными документами были определены цель, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны на пути к информационному обществу. Одним из основных направлений реализации положений данной стратегии является дальнейшего развития электронного правительства и перехода к цифровому правительству.

В последующем Центром стратегических разработок (ЦСР)<sup>4</sup>, была разработана не просто концепция электронного правительства, а предложен

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. II). Ст. 2159.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (документ утратил силу).

<sup>4</sup> ЦСР – некоммерческая организация, играющая ведущую роль в разработке и реализации стратегии долгосрочного развития экономики Российской Федерации. Официальный сайт. – URL : <https://www.csr.ru/ru/about.php> (дата обращения 10.05.2021).

полный переход к цифровому правительству, в связи, с чем программа «Цифровая экономика» перестала отвечать заявленным направлениям цифровизации государственных и общественных институтов и прекратила свое существование. В основу развития и внедрения цифрового государственного управления положена Стратегии развития информационного общества и разработанные на ее основе государственные программы в разных областях и сферах.

Концепция цифрового правительства предполагает создание единой государственной цифровой платформы без разрозненных ведомственных систем и базирующейся на едином массиве данных, а также перевод всех государственных услуг в электронную форму с системой удаленной биометрической идентификации, перевод в цифровой формат контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, формирование «цифровых двойников» граждан, организаций, объектов и проактивное предоставление государственных услуг на основе развития «цифрового двойника»<sup>1</sup>.

Авторы Доклада ЦСР говорят о цифровом государстве как о «государстве платформе – кибер государстве» управляемом вице-премьером по цифровой трансформации, который будет выступать «главным архитектором» системы.

Базовыми источниками цифрового государственного управления являются юридически значимые цифровые данные, хранимые в единых базах, а также юридически значимые электронные транзакции и уведомления, поэтому переход к цифровым данным ведет к прекращению бумажного документооборота. Вся система цифрового государственного управления будет осуществляться на основе электронных записей, а не документов, причем в такой системе предусматривается доступ к национальным базам данных не только для государственного органа или организации, но и для всех заинтересованных публичных и частных структур, тем самым должна быть создана прозрачная система открытости власти. Однако конструкция доступа к информации предполагает самостоятельную активность гражданина по добыванию интересующих его сведений, а со стороны государства имеет место только обязательство по доведению информации до граждан и оказанию государственных услуг на платной основе, связанных с предоставлением необходимой гражданину информацией.

Поэтому одной из проблемных аспектов введения цифрового государственного управления является отсутствие взаимодействия между уже созданными элементами инфраструктуры цифрового правительства на различных уровнях органов исполнительной власти. Пока на сегодняшний день, единым центром предоставления государственных услуг является Единый портал государственных услуг (ЕПГУ), с которого началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия

---

<sup>1</sup> Петров М. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики / М. Петров // Доклад ЦСР. – М., 2018. – С. 13.

базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных). Однако Единый портал государственных услуг не отвечает запросам граждан и организаций в сфере предоставления государственных услуг и иных форм обращений в органы государственной власти, то есть принцип «единого окна» не работает, так как не хватает технических возможностей данного ресурса и его интеграции с иными информационными ресурсами органов государственной власти. Хотя, в 2015 году ЕПГУ был интегрирован с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА), на котором размещается информация о государственных закупках, формы заявок и через который проводятся платежи.

Еще одним проблемным аспектом является отсутствие системной нормативной базы. Внедрение концепции цифрового государственного управления потребовало принятие огромного массива нормативных правовых актов. Также указание на необходимость перестройки нормативной базы для целей развития цифровых технологий содержится в Указе Президента РФ о Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Однако в России на настоящий момент утверждено более двадцати программных актов, так или иначе затрагивающих проблемы цифровизации в разных сферах, и как отмечают некоторые авторы, «...все эти акты, стратегии, концепции, прогнозы практически не связаны между собой, они не корреспондируют друг с другом ни по срокам, ни по приоритетам, а главное – они не ставят конкретных осязаемых задач и не переходят в конкретные нормативные акты»<sup>1</sup>.

Ключевым проблемным моментом при внедрении цифрового государственного управления является обеспечение информационной безопасности прав граждан и организаций, информационной защиты частной жизни.

В цифровом управлении резко возрастают риски материального и морального ущерба от неправомерного использования информации, многие эксперты отмечают, что при попадании тех или иных сведений в Интернет невозможно соблюсти требования по защите персональных данных и в «...новых технологических реалиях обезличивание данных уже не может выполнять функцию эффективного средства защиты персональных данных и в более глобальном смысле – частной жизни граждан»<sup>2</sup>. В этой связи персональные данные граждан, например, биометрические и данные финансового характера, требуют особой нормативной и технологической защиты, которая на данный момент отсутствует.

Подводя итог, некоторым обозначенным проблемным аспектам, следует отметить:

---

<sup>1</sup> Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР / Э.В. Талапина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 21.

<sup>2</sup> См.: Савельев А.И. Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (BIG DATA) / А.И. Савельев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 1. – С. 61.



Во-первых, запущенная программа цифрового государственного управления внедряет новые формы взаимодействия граждан и организаций с государственными и общественными институтами, в основу которых положен принцип не социального, а цифрового взаимодействия, основанный на предоставлении государственных услуг либо необходимой информации, без взаимной ответственности и гарантий информационной безопасности личности со стороны государства;

Во-вторых, нормативная непроработанность преобразований государственного управления приводит к отсутствию системного подхода и информационно-технической несогласованности между разными государственными и общественными институтами по внедрению цифрового государственного управления.

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

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНОВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19**

В связи с распространением коронавирусной инфекции за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, а также за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения предусмотрена административная ответственность. Нарушение правил поведения, установленных в связи с коронавирусной инфекцией, влечет административную ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа, размер которого зависит от обстоятельств правонарушения.

Федеральный законодатель в связи с распространением инфекции, внес в КоАП РФ изменения, предусматривающие с 01 апреля 2020 года новые составы<sup>1</sup> правонарушений и более строгую юридическую ответственность за несоблюдение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также связи и информации. Так, указанными изменениями была введена статья 20.6.1 КоАП РФ «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 1.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2020. – 03 апреля.

ее возникновения». Кроме этого, были внесены изменения в статью 6.3 КоАП РФ, новая редакция которой предусматривает административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся:

- в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов;

- в невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, если указанные действия совершены в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина);

- в невыполнении в установленный срок законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- в действиях (бездействии), предусмотренных частью 2 данной статьи, повлекших причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если они не содержат уголовно наказуемого деяния.

Рассмотрим составы интересующих нас административных правонарушений, связанных с посягательством на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

В рассматриваемую нами главу включены как общие нормы (ст. 6.3 КоАП РФ), так и несколько специальных правил поведения (ст. 6.4–6.7 КоАП РФ). Соотношение указанных норм предусматривает общие и специальные составы административных правонарушений<sup>1</sup>.

Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения по ст. 6.3 КоАП РФ - общий состав административного правонарушения. В свою очередь, нарушение санитарно-эпидемиологических требований к жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий и сооружений, оборудования и транспорта по ст. 6.4 – специальный состав административного правонарушения. Важно отметить, что в тех случаях, когда административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований и правил установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальным нормам, установленным ст. 6.4–6.7 КоАП РФ.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 6.3 КоАП РФ, составляют деяния, нарушающие

---

<sup>1</sup> Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / Под общ. ред. Л.В. Чистяковой // СПС «КонсультантПлюс». ГроссМедиа, РОСБУХ. – 2019. – Т. 1.

законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, которые выражаются:

- в несоблюдении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов;
- в невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

Закрепленный состав административного правонарушения относится к формальным ввиду того, что правонарушение считается оконченным независимо от наступления вредных последствий. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий в результате правонарушения, а в пренебрежительном отношении субъекта к исполнению своих обязанностей.

Частью 2 ст. 6.3 КоАП РФ был введен второй квалифицированный состав административного правонарушения с признаками, повышающими степень вредоносности содеянного. Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 2, составляют действия (бездействие), выражающиеся в тех же деяниях (ч. 1) при условии их совершения:

- в период режима чрезвычайной ситуации;
- при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих;
- в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина).

По этому же составу административное наказание предусмотрено для лиц, не выполнившим в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Государство объявило нарушителями тех, кто не соблюдает правила изоляции в период пандемии, однако это первоначально привело к путанице и незаконным штрафам. Правоприменительная практика показала, что начали штрафовать граждан на 15 тыс. рублей по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, что предполагает нарушение эпидемиологических правил. С юридической точки зрения штрафовать обязаны были не за простое передвижение по населенному пункту или стране, а за несоблюдение установленных ограничительных мер.

Так, например, по состоянию на 09 апреля 2020 года в суды Краснодарского края поступило более 1300 дел об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ. Из них было рассмотрено более 900. Наказание в виде административного штрафа назначено 831 физическому лицу. Приостановлена деятельность 59 предприятий. 17 дел прекращено судами за отсутствием в действиях состава административного правонарушения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сайт Краснодарского краевого суда. – URL : <http://kraevoi.krd.sudrf.ru/modules.php?name=press> (дата обращения 11.03.2021).

21 апреля 2020 г. Верховный Суд РФ разъяснил судам: штрафовать по этой норме нужно тех, кто не соблюдает обязательный карантин. Привлекать по данной статье можно только тех граждан, в отношении которых установлены какие-либо ограничения в области санитарно-эпидемиологического законодательства<sup>1</sup>. Например, это люди, которые контактировали с заразившимися коронавирусом.

К примеру, Крымским районным судом прекращено производство по делу об административном правонарушении, возбужденное по ч.2 ст. 6.3 КоАП РФ в отношении местного жителя, который 03.04.2020 года со своей беременной супругой на личном автомобиле направлялся в женскую консультацию, где женщина проходила лечение в условиях дневного стационара. Специального пропуска на автомобиль у водителя не было, в связи с чем, сотрудник ДПС составил в отношении него протокол. Рассмотрев и приняв во внимание реальные обстоятельства дела, суд постановил производство по делу об административном правонарушении в отношении мужчины прекратить в связи с отсутствием в его действиях состава административного правонарушения<sup>2</sup>.

В третьей части установлен материальный состав административного правонарушения, при котором оно является оконченным с момента, когда наступят общественно опасные последствия. Объективную сторону части 3 статьи составляют действия, предусмотренные частью 2, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Часть 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ исключает случаи, предусмотренные ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. Санкция части 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 30 тыс. руб.; на должностных лиц – от 10 тыс. до 50 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без организации юридического лица, – от 30 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 100 тыс. до 300 тыс. руб.<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.6.1 КоАП РФ, посягает в большей степени на здоровье человека и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, чем на общественный порядок и общественную безопасность.

---

<sup>1</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом ВС РФ 21.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

Так в ноябре 2020 г. в Гулькевичском районе к наказанию в виде административного штрафа в размере 50000 рублей был привлечен индивидуальный предприниматель, который в нарушение правил поведения при введении режима повышенной готовности оказывал услуги общественного питания в кафе «Черный кот» после 23:00. Несколькими днями позже тот же предприниматель в том же кафе допустил еще одно правонарушение: не обеспечил ношение гигиенических масок для защиты органов дыхания в местах массового пребывания людей. Рассмотрев материалы дела об административном правонарушении, суд принял решение о приостановлении деятельности кафе-бара «Черный кот» на срок 90 суток<sup>1</sup>.

М.С. Прокопов справедливо отмечает такой важный момент, как увлечение законодателя бланкетными нормами для формулировок составов КоАП РФ, что приводит к тому, что многочисленные правила, к которым нас отсылает законодатель, содержатся не в самом административном законе, а устанавливаются нормативным актом более низкого уровня или часто иной отраслевой принадлежности. Таким образом, общественные отношения, которые должны быть урегулированы нормами федерального закона, регулируются правовыми актами управления. Иначе говоря, бланкетность представляет собой особую форму конструирования административного закона, при которой содержание административно-правовой нормы складывается как из положений административного закона, так и из положений нормативных актов более низкого уровня и части иных отраслей права<sup>2</sup>.

На федеральном уровне был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на недопущение распространения новой коронавирусной инфекции, которыми был определен общий перечень мер, необходимых для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях распространения заболевания<sup>3</sup>, правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации<sup>4</sup>. Кроме того, еще ранее были приняты Постановления Главного государственного санитарного

---

<sup>1</sup> Сайт Краснодарского краевого суда. – URL : [http://kraevoi.krd.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=215](http://kraevoi.krd.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=215) (дата обращения 18.03.2021).

<sup>2</sup> Прокопов М.С. Особенности административной ответственности собственников транспортных средств за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения / М.С. Прокопов // Юрист. – 2020. – № 11. – С. 43.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (Ч. I). Ст. 2082.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (Ч. IV). Ст. 2274.

врача РФ «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019»<sup>1</sup> и «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019»<sup>2</sup>, в которых были закреплены понятие самоизоляции и перечень санитарно-эпидемиологических требований, необходимых для соблюдения гражданами и организациями в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

Вместе с тем в условиях пандемии в судебной практике возникали новые вопросы о применении законодательства, в том числе о мерах социально-экономической поддержки граждан и бизнеса. В этой связи Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил два обзора по отдельным вопросам судебной практики<sup>3</sup>, которые были учтены судами при рассмотрении более 150 тысяч дел и материалов, чем была обеспечена правовая определённость предотвращение возможных возникающих судебных ошибок<sup>4</sup>.

Таким образом, можем отметить, что нововведенные квалифицированные составы повлекли за собой изменение квалификации административных правонарушений, а также применение усиленных мер ответственности: в санкциях частей 2–3 статьи 6.3 КоАП РФ за совершение административного правонарушения не предусмотрено наложение такой меры ответственности, как предупреждение. При этом значительно увеличены суммы административных штрафов, а в ч. 3 для должностного лица введен ранее отсутствующий вид административного наказания – дисквалификация на срок от 1 года до 3 лет.

---

<sup>1</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 марта 2020 № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (17 марта 2020).

<sup>2</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://pravo.gov.ru> (19 марта 2020).

<sup>3</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом ВС РФ 21.04.2020); Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 апреля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Совещание судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. – URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/64980> (дата обращения 10.04.2021).

*Фарикова Екатерина Александровна,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **КОНЦЕПЦИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Теория разделения властей имеет глубокие корни, поскольку была разработана в рамках политической науки и внедрена в практику многих государств еще в конце XVIII в. Вместе с тем прообраз концепции разделения властей был известен человечеству задолго до теоретической проработки ее основ. Так, еще в VII в. до н.э. в Древней Греции существовало разделение публичной власти между двумя органами. Данное обстоятельство нашло свое отражение в том числе в трудах мыслителей Платона и Аристотеля, которые в своих размышлениях затрагивали проблему разделения государственной власти в зависимости от возложенных на публичные органы основных задач и компетенции. Все же основателями концепции разделения властей считаются английский философ Дж. Локк и французский правовед Ш.-Л. Монтескье. В своих трудах основоположники теории разделения властей представляли свое видение модели государственного аппарата, в котором отсутствует концентрация всей полноты власти в одних руках. В связи с этим Дж. Локк и Ш.-Л. Монтескье обосновывали несостоятельность абсолютизма при организации публичной власти.

Концепция разделения властей настолько вписывалась в новые правовые и политические традиции и миропонимание во многих государствах, что принцип разделения властей получил быстрое широкое распространение. Справедливо замечание Л.В. Комаровой о том, что осознание важности исторического опыта каждого народа в решении задач поступательного развития государства обогатило современные представления о сложности и многовекторности траекторий общественного прогресса<sup>1</sup>. Действительно, сейчас мы можем судить о многовековом мировом опыте реализации основных постулатов концепции разделения властей и утверждать, что данная теория показала свою состоятельность на практике.

Россия в данном случае не стала исключением, поскольку исторически нашей стране была свойственна концепция разделения властей. Одним из первых российских мыслителей, кто обратил внимание на теорию разделения властей, стал М.М. Сперанский, который в своем труде «Введение к Уложению государственных законов» (1809) писал, что «нельзя основать

---

<sup>1</sup> Комарова Л.В. Социальное регулирование макролокальных геоэкономических систем: социально-философский анализ : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – Краснодар, 2012. – С. 3.

правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его»<sup>1</sup>. М.М. Сперанский видел смысл в разделении компетенции государственной власти между тремя ветвями: законодательной, исполнительной и судебной. При этом М.М. Сперанский не отвергал идею абсолютизма и монархии.

Дальнейшие исследования российских ученых развивали положения концепции разделения властей, адаптируя ее основы к системе государственной власти в России. Вместе с образованием СССР и сменой парадигмы организации публичной власти теория разделения властей была забыта и не признавалась. По замечанию Л.В. Лазарева, советская система предполагала принадлежность реальной власти на всех основных уровнях государственной структуры лидеру, возглавлявшему партийный аппарат<sup>2</sup>. Известно, что теоретической и методологической базой для советской власти были учения К. Маркса, Ф. Энгельса, затем – В.И. Ленина, которые в рамках концепции социализма и коммунизма рассматривали власть как единое целое, создающее законы и исполняющее их одновременно. На практике же фактически исполнительные органы оказывали сильное влияние на другие органы (законодательные и судебные), по многом выполняя не свои собственные исполнительным органам функции. То есть фактически власть не была неделимой и единой, как того требовали основы государственного строя в советский период.

Возвращение к постулатам разделения властей произошло только в 1980–1990-х гг., когда начался пересмотр основ государственного строя. Принцип разделения властей нашел свое законодательное отражение в 1992 г., когда была принята соответствующая поправка к ст. 1 Конституции РСФСР 1978 г.

Итогом многолетних научных изысканий, исторических изменений и политических реформ стало закрепление на конституционном уровне принципа разделения властей в современной России. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ 1993 г., государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Принцип разделения властей в современном понимании раскрывается через два основных аспекта: во-первых, органы всех трех ветвей власти осуществляют функции государства самостоятельно и независимо друг от друга в пределах своей компетенции; во-вторых, органы каждой ветви власти взаимно контролируют и уравновешивают друг друга (система «сдержек и противовесов»)<sup>3</sup>.

Сегодня уже никем не оспаривается значимость концепции разделения властей для нормального развития государства, особенно когда внимание всех ученых и практиков сконцентрировано на глобальной цели

---

<sup>1</sup> Рассказов Л.П. Теория государства и права : учебник для вузов. – 7-е изд. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2020. – С. 157.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. – М. : ООО «Новая правовая культура», 2009. – С. 24.

<sup>3</sup> Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – 10-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2016. – С. 17.



построения правового государства, основанного на демократических началах. Вместе с тем неизбежность разделения властей в России сочетается с рядом организационных проблем и противоречий. Конституционные положения составляют основу, фундамент для организации публичной власти в стране, однако на практике обнаруживаются некоторые проблемы несоответствия реального положения дел в государстве провозглашенному принципу разделения властей.

В первую очередь необходимо коснуться проблемы реализации принципа разделения властей на всех уровнях публичной власти России. Из содержания ст. 10 Конституции РФ следует, что только государственная власть разделена в России на три независимые ветви. Самое яркое проявление принцип разделения властей имеет на федеральном уровне государственной власти, поскольку в рамках федеральной системы государственных органов функционируют высшие органы каждой из ветвей власти. Высшим органом законодательной власти выступает Федеральное Собрание РФ (парламент), исполнительной власти – Правительство РФ, судебной – Верховный Суд РФ как высшая судебная инстанция по отношению к судам общей юрисдикции и арбитражным судам и Конституционный Суд РФ как специфический орган конституционного судебного контроля.

Российский федерализм предполагает существование региональной власти, которая осуществляется государственными органами субъектов РФ. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, разделение властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства, поэтому оно обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах РФ<sup>1</sup>. В регионах существует особая организация государственной власти, учитывающая исторические и этнические традиции населения, проживающего на территории того или иного субъекта РФ. Указанные традиции проявляются в том числе в наименовании, компетенции и порядке формирования законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Ситуация с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в отношении реализации принципа разделения властей, как правило, вопросов не вызывает. В то же время существует неразрешенная проблема организации муниципальной власти на основе рассматриваемого принципа. Из положений ст. 10 Конституции РФ следует, что органы местного самоуправления не относятся к числу тех органов, деятельность которых строится на принципе разделения властей. Вместе с тем в условиях российского федерализма муниципальная власть гармонично вписывается в систему публичной власти в стране и во многом строится на общих принципах, свойственных всем органам публичной власти в России. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 23. Ст. 2626.

применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, в то же время конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Из положений законодательства следует, что фактически в рамках муниципальной власти функционируют различные по своей компетенции органы, такие как представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган и др. То есть в общем виде структура органов местного самоуправления напоминает структуру органов государственной власти в аспекте разделения между ними компетенции и функций. В то же время четкое и бескомпромиссное выделение в системе государственной власти законодательной и судебной ветвей, которые отсутствуют на муниципальном уровне, дает основания полагать, что органы местного самоуправления почти ни по каким критериям не подпадают под организацию публичной власти на основе разделения властей, которое имеет конкретное содержание. Из-за подобных противоречий вокруг рассматриваемого вопроса уже на протяжении нескольких десятилетий разворачивается научная дискуссия. Так, по мнению А.В. Карелина, не следует связывать государственную систему разделения властей с теми элементами, которые могут быть усмотрены в системе местного самоуправления, поскольку это приведет к нарушению конституционного принципа обособленности местного самоуправления от органов государственной власти<sup>2</sup>. С позиции Г.Ф. Скрипкина, по отношению к местному самоуправлению следует применять принцип разделения властей (в части разделения функций) для того, чтобы не позволить главам многих муниципальных образований сосредоточивать в своих руках огромную власть, что создает благоприятные условия для всякого рода злоупотреблений<sup>3</sup>. Компромиссная точка зрения представлена Д.Г. Правдиным, который считает, что, учитывая цель внедрения принципа разделения властей – создание правового барьера возможной узурпации власти в руках одного лица или органа, разделение властей на местном уровне вполне может выражаться в относительной обособленности и взаимной уравновешенности представительных и исполнительных органов местного самоуправления<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 2.

<sup>2</sup> Скрипкин Г.Ф. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 9.

<sup>3</sup> Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов муниципального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 16.

<sup>4</sup> Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов муниципального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 21.

Таким образом, на сегодняшний день нет ни достаточной законодательной, ни теоретической базы для того, чтобы определить возможность распространения принципа разделения властей на организацию публичной власти в муниципальных образованиях. На наш взгляд, содержание концепции разделения властей не предполагает альтернатив, т.е. для того, чтобы говорить о наличии такого разделения, власть должна быть представлена тремя ветвями: законодательной, исполнительной и судебной. Как минимум двух из указанных ветвей нет на уровне муниципальной власти, что вполне закономерно, учитывая вертикальное разграничение компетенции между тремя уровнями публичной власти в России. Мы также считаем весомым аргумент, согласно которому сплошное распространение общих принципов организации государственной власти на муниципальные органы противоречит существу института местного самоуправления, которое структурно и содержательно отделено от государства и представляет собой важную форму народовластия и демократии.

*Шаймухаметова Лиана Рафисовна,  
ассистент кафедры государственного права,  
Институт права Башкирского  
государственного университета  
г. Уфа*

## **ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ (COVID-19). CASE STUDY**

С 01 апреля 2020 вступили в силу положения, введенные Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup>, касательно дополнения статьи 6.3 КоАП РФ частями 2 и 3, предусматривающими санкции за нарушение санитарно-эпидемиологических норм и правил поведения при режиме повышенной готовности. С даты нововведений прошло не так много времени, однако, судебной практике уже известен достаточный объем дел об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 6.3. КоАП РФ<sup>2</sup>.

Поскольку дела об административных правонарушениях, предусмотренные ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, рассматриваются судьями, в настоящей работе представлен обзор судебных актов, принятых судами различных регионов России. Не является целью статирование, обобщение практик, в работе предприняты попытки демонстрации нарушений «коронавирусных правил».

<sup>1</sup> Сайт Президента РФ. – URL : <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45406> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (М. 1). Ст. 1.

21 апреля 2020 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации утвержден Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1<sup>1</sup>, которым предписано учитывать, что ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ является специальной по отношению к части 1 статьи 20.61 КоАП РФ. Справедливо, что применение специальной нормы по отношению к общей является безусловным для законного постановления.

Административная ответственность предусмотрена ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Как известно, Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239<sup>2</sup> были установлены нерабочие дни до 30 апреля 2020.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации было делегировано право самостоятельного обеспечения разработки и реализации комплекса ограничительных мероприятий.

На территории всех 85 субъектов Российской Федерации были введены режимы повышенной готовности. Так, в числе первых такой режим ввела Амурская область – с 27.01.2020<sup>3</sup>, следом Еврейская автономная область – с 05.02.2020<sup>4</sup> и Ярославская область – с 07.02.2020<sup>5</sup>. Большинство субъектов ввели режим повышенной готовности с середины марта прошлого года. Воронежская область последней ввела данный режим – с

---

<sup>1</sup> Сайт Верховного Суда РФ. – URL : <https://www.vsrif.ru/files/28856> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Сайт Президента РФ. – URL : <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45401> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>3</sup> Распоряжение Губернатора Амурской области от 27.01.2020 № 10-р. Сайт Правительства Амурской области. – URL : <https://www.amurobl.ru/pages/organy-vlasti/pravitelstvo/sostav/orlov-v-a> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>4</sup> Распоряжение Губернатора Еврейской автономной области от 05.02.2020 № 14-рг. Официальный портал органов государственной власти Еврейской автономной области. – URL : <https://www.eao.ru/gubernator> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>5</sup> Постановление Правительства Ярославской области от 07.02.2020 № 100-п. Официальный портал органов государственной власти Ярославской области. – URL : <https://www.yarregion.ru/pages/government/default.aspx> (дата обращения 22.04.2021).

20.03.2020<sup>1</sup>. Соответственно, каждый субъект Российской Федерации самостоятельно определил начало ограничительных мероприятий на своей территории.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.01.2020 № 66<sup>2</sup> коронавирусная инфекция (2019-nCoV) внесена в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих<sup>3</sup>.

Согласно статье 29 Федерального закона от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее Закон № 52-ФЗ)<sup>4</sup>, в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в полном объеме проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации, введению ограничительных мероприятий (карантина).

Статьей 11 Закона № 52-ФЗ установлено, что индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны, в частности, выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц.

Федеральный законодатель допускает медицинское вмешательство, а также принятие изоляционных мер различного характера.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 утверждены Правила (далее – Правила)<sup>5</sup>, согласно которым при введении режима повышенной готовности, граждане обязаны выполнять законные требования должностных лиц.

Согласно п. 4.4 СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции COVID-19» мероприятиями, направленными на «разрыв»

---

<sup>1</sup> Указ Губернатора Воронежской области от 20.03.2020 № 113-у. Официальный портал органов власти Воронежской области. – URL : <https://www.govvn.ru> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих». Официальный портал Правительства РФ. – URL : <http://government.ru/docs/all/126028> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих». Официальный портал Правительства РФ. – URL : <http://government.ru/docs/all/126028> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>4</sup> Сайт Президента РФ. – URL : <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13636> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>5</sup> Официальный портал Правительства РФ. – URL : <http://government.ru/docs/all/127294> (дата обращения 22.04.2021).

механизма передачи инфекции, признаны: соблюдение правил личной гигиены, социальной дистанции от 1,5 до 2 метров; выполнение требований биологической безопасности; организация дезинфекционного режима на предприятиях общественного питания, объектах торговли, транспорте, в том числе дезинфекция оборудования и инвентаря, обеззараживание воздуха, во всех рабочих помещениях; организация выявления лиц с признаками инфекционных заболеваний при приходе на работу.

В соответствии с п. 6.2 Правил профилактическая дезинфекция осуществляется при возникновении угрозы заноса инфекции в коллективы людей, в организациях, на территориях, где это заболевание отсутствует, но имеется угроза его заноса извне.

Вышеперечисленные санитарные правила и требования не являются полными и исчерпывающими, поскольку, законодательная и нормативная база достаточно детально расписывает все меры по борьбе с новым вызовом современности. Как правило, значительный объем установленных запретных или ограничительных мер влекут за собой и их нарушение, невыполнение.

К примеру, 28 сентября 2020 судьей Шпаковского районного суда Ставропольского края вынесено постановление о признании виновным главного врача поликлиники в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ и назначении ему наказания в виде предупреждения (дело № 5-1464/2020)<sup>1</sup>, поскольку при проведении проверки поликлиники по жалобе гражданки Н., Роспотребнадзором были выявлены нарушения, выраженные в неиспользовании средств индивидуальной защиты (медицинские маски) работниками поликлиники.

Суд, обосновывая назначение наказания в виде предупреждения, указал, что в материалах дела об административном правонарушении не содержится сведений о том, что совершенное главным врачом правонарушение повлекло причинение имущественного вреда или возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей.

На наш взгляд, весьма спорным является возможность замены административного штрафа предупреждением, однако нам не известна позиция вышестоящего суда, так как постановление не обжаловалось и вступило в законную силу.

В другом деле, рассмотренном 28 сентября 2020 судьей Находкинского городского суда Приморского края, компания признана виновной и ей назначено наказание в виде приостановления деятельности сроком на 5 дней (дело № 5-2306/20)<sup>2</sup>, поскольку не было выполнено предписание о представлении сведений по обследованию сотрудников на новую коронавирусную

---

<sup>1</sup> Сайт Шпаковского районного суда Ставропольского края. – URL : <http://shpakovsky.stv.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Сайт Находкинского городского суда Приморского края. – URL : <http://nahodkinsky.prm.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

инфекцию методом ПЦР. Как указано в рассматриваемом постановлении, при его вынесении судом учтено наличие отягчающего обстоятельства - повторное привлечение компании к административной ответственности.

28 сентября 2020 судьей Ордынского районного суда Новосибирской области вынесено постановление о признании виновным индивидуального предпринимателя и назначении наказания в виде приостановления деятельности сроком на 2 суток (дело № 5-128/2020)<sup>1</sup>. При проведении рейдового мероприятия, в парикмахерской обнаружено стерилизационное оборудование, на которое не представлено документов, подтверждающих безопасность. Также установлено, что отсутствуют средства для преестерилизационной обработки; емкости с рабочими растворами, снабженными крышками и надписями с указанием средства, концентрации, назначения, даты приготовления; на индивидуального предпринимателя (одновременно парикмахер) не представлена медицинская книжка; отсутствуют средства индивидуальной защиты (маски). К смягчающим наказание обстоятельствам судом отнесено отсутствие наказаний за аналогичные правонарушения. Постановление не обжаловалось, вступило в законную силу.

В деле, рассмотренном 25 сентября 2020 судьей Волгодонского районного суда Ростовской области признан виновным директор лагеря дневного пребывания, который подвергнут административному штрафу в размере 20000,00 руб. (дело № 5-1113/2020)<sup>2</sup> за следующие нарушения, выявленные в ходе проверки помощниками прокурора, представителем ТО Управления Роспотребнадзора: при входе не обеспечены условия для гигиенической обработки рук с применением кожных антисептиков; отсутствие учета смены лицевых масок; нарушения в процессе осуществления дезинфекции посуды; уборочный инвентарь для уборки помещений не обрабатывается с использованием дезинфицирующих средств; умывальники около пищеблока не оборудованы, условия для гигиенической обработки рук с применением кожных антисептиков не созданы; медицинский кабинет не оснащен необходимыми лекарственными препаратами для оказания первой медицинской помощи на период работы оздоровительного учреждения. Определяя меру наказания, суд учел характер совершенного административного правонарушения, а также данные о личности нарушителя, который ранее не привлекался к административной ответственности за совершение административных правонарушений, так же имущественное положение, нахождение на иждивении несовершеннолетнего ребенка, так же тот факт, что выявленные нарушения устранены в кратчайший срок.

С учетом материального положения директора лагеря судом предоставлена рассрочка по оплате штрафа. По имеющимся данным постановление вступило в законную силу.

---

<sup>1</sup> Сайт Ордынского районного суда Новосибирской области. – URL : <http://ordynsky.nsk.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Сайт Волгодонского районного суда Ростовской области. – URL : <http://volgodonskou.ros.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

Достаточно часто привлекаются к административной ответственности лица, вернувшиеся из-за границы, не исполняющие ограничения и предписания в связи с таким возвратом.

К примеру, постановлением судьи Ставропольского районного суда Самарской области от 06 мая 2020, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанции, гражданин признан виновным и подвергнут административному штрафу в размере 7500 рублей (дело № 5-134/2020)<sup>1</sup>. Данное наказание наложено в связи с тем, что гражданин, прибывший из – за границы на территорию РФ, осуществлял передвижение в принадлежащем ему транспортном средстве, в нарушение требований об изоляции в домашних условиях сроком на 14 календарных дней со дня прибытия (пп. 2.3 п. 2 постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 года № 7). В обоснование выезда из дома, гражданин указал, что имелась крайняя необходимость транспортировки ребенка в стоматологическую клинику.

Судами указано, что в материалах дела имеются достаточные доказательства, подтверждающие виновность лица (фото-, видео-фиксация транспортного средства, протокол об административном правонарушении), также указано, что у иных членов семьи имелась возможность осуществить сопровождение ребенка в стоматологическую клинику.

Постановлением Верховного Суда Российской Федерации по делу № 46-АД21-52-К6 от 24 марта 2021 подтверждена законность привлечения гражданина к административной ответственности.

В другом деле, 15 сентября 2020 судьей Череповецкого городского суда Вологодской области в отношении индивидуального предпринимателя вынесено постановление о признании виновным и административного штрафа в размере 25000 рублей (дело № 5-2358/2020)<sup>2</sup>. Из судебного акта усматривается, что управлением Роспотребнадзора в ходе проведения мониторинга соблюдения ограничительных мероприятий, выявлено нарушение, выраженное в непроведении ежедневного «входного фильтра» с проведением контроля температуры тела работников, а также в отсутствии дезинфицирующего средства для обработки поверхностей, обладающее вирулицидным действием.

Вологодским областным судом данное постановление оставлено без изменений (Решение от 19 октября 2020 г. по делу № 7а-363/2020), как указано судом, в торговом павильоне, принадлежащем индивидуальному предпринимателю, дезинфекция помещения и оборудования проводилась жидким отбеливающим средством «Белизна», которое дезинфицирующим средством при вирусных инфекциях не является; термометр для контроля

---

<sup>1</sup> Сайт Ставропольского районного суда Самарской области. – URL : <http://stavropolsky.sam.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

<sup>2</sup> Сайт Череповецкого городского суда Вологодской области. – URL : <http://cherepoveckugor.vld.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).



температуры тела работников с целью выявления лиц с признаками инфекционных заболеваний при приходе на работу отсутствует.

В ходе анализа судебных постановлений по ч. 2 ст. 6.3. КоАП РФ нами установлено, что имеется небольшой объем оспоренных постановлений. Наиболее любопытным показался следующий кейс.

17 августа 2020 г. судьей Рубцовского городского суда Алтайского края вынесено постановление о признании виновным гражданина в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ и назначении наказания в виде административного штрафа в размере 15000 рублей (дело № 5-284/2020)<sup>1</sup>. Управлением Роспотребнадзора в ходе проведения проверки, выявлено, что продавцом магазина допущено нарушение, выраженное в осуществлении деятельности по розничной продаже без соблюдения правил личной гигиены – без медицинской маски и перчаток.

Не согласившись с постановлением, заявитель указал, что на дату проверки не являлся работником данного магазина, а проходил стажировку; размер штрафа является значительным, полагал, что действия (бездействие) должны быть переквалифицированы на ч.1 ст. 6.3 КоАП РФ.

Решением Алтайского краевого суда оспариваемое Постановление отменено (Решение от 13 октября 2020 г. по делу № 7-380/2020), поскольку, как указано судом, перечень санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и распространения случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией, носит общий, рекомендательный характер, какую-либо конкретную обязанность не возлагают, тем более не указывают на необходимость ношения медицинских масок и перчаток именно продавцами при осуществлении торговли. Кроме того, во исполнение общих рекомендаций обязательное ношение перчаток для граждан в Алтайском крае не предусматривалось, масочный же режим введен в Алтайском крае для всех граждан указом Губернатора Алтайского края от 08 мая 2020 года № 77, однако содержащиеся в нем нормы не являются санитарно-эпидемиологическими правилами, более того, нарушение указа не вменено в вину протоколом об административном правонарушении. Следовательно, несоблюдение приведенных положений пункта 4.4 Санитарно-эпидемиологических правил само по себе не является достаточным для квалификации действий по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Данный судебный акт отличается от остальных тем, что содержит достаточно нестандартные и непривычные выводы, указанное обусловлено спецификой и обстоятельствами дела, и введением соответствующих требований на территории конкретного субъекта.

Поскольку в каждом деле учитывается, что наказание должно отвечать требованиям пропорциональности, справедливости и соразмерности,

---

<sup>1</sup> Сайт Рубцовского городского суда Алтайского края. – URL : <http://rubtcovsky.alt.sudrf.ru> (дата обращения 22.04.2021).

индивидуализации административной ответственности, а также соответствовать целям предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, мы наблюдаем разнообразие подходов в актах правоприменителей, судов. Безусловно, невозможно стандартизировать и обеспечить единообразие подходов к разрешению дел по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, иначе стирается смысл индивидуального рассмотрения спора.

Составляя протокол об административном правонарушении, уполномоченные лица исходят из того, что возможный правонарушитель обязан самостоятельно получать информацию о введенных ограничениях и мероприятиях, которые должны выполняться в условиях пандемии. Объемность подобных актов, неготовность к стихийным событиям, ненадлежащее оповещение о них, все это обуславливает возникновение правонарушений в данной области. Как мы сумели убедиться, в период пандемии коронавируса также действует принцип – «незнание закона не освобождает от ответственности».

## Часть 3

### **Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы реализации полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации» 19 ноября 2021 г.**

*Абдреев Тимур Ирекович,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Казанский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Казань*

#### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ**

Налоги являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им публичных функций, а обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков в качестве непосредственного требования, отраженного в ст. 57 Конституции Российской Федерации.

Цифровая трансформация в налоговых правоотношениях формирует новую экосистему правоотношений: появления личных кабинетов налогоплательщика, единого федерального информационного регистра, содержащем сведения о гражданах, реформа контрольно-кассовой техники, открытый информационный ресурс бухгалтерской отчетности, единый налоговый счет, цифровизация налогового администрирования, а также использование электронного документооборота, появления нового субъекта налоговых правоотношений «самозанятый», интеграция информационных систем налогового органа и налогоплательщиков. Все это требует также и модернизации форм и видов налогового контроля, а также определенной корректировки в организации прокурорский надзор за исполнением законодательства о налогах и сборах.

Налоговый контроль, как часть финансового контроля, является системой мер по проверке законности, целесообразности и эффективности действий при формировании денежных фондов государства в части налоговых поступлений, а также налогоплательщиков в части формирования налогооблагаемой базы, то есть выступает завершающей стадией управления налогообложением, одним из элементов методики планирования налоговых доходов бюджета.

В качестве видов налогового контроля выделяются камеральная и выездная проверки, а также налоговый мониторинг. Формой налогового контроля является способ организации, осуществления и формального закрепления результатов мероприятий налогового контроля. Кроме того, в рамках

налоговых проверок, налоговым органом могут быть использованы и материалы государственного и муниципального контроля, как например, обследование земельных участков. В случае, если данные проверочные мероприятия были проведены в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном для осуществления муниципального земельного контроля нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, то результаты обследований могут рассматриваться налоговыми органами для подтверждения соответствующих фактов использования/неиспользования земельных участков в предпринимательской деятельности, в целях применения налоговых ставок, установленных в соответствии с вышеперечисленными нормами НК РФ. С переходом на новый закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле указанное взаимодействие без дополнительных сложностей может быть реализовано и в электронном виде с учетом формирования информации о контрольных (надзорных) мероприятиях в Едином реестре, оператором которого выступает Генеральная прокуратура РФ.

К следующему вектору цифровизации налогового контроля, несомненно, относится налоговый мониторинг, как способ расширенного информационного взаимодействия между организацией-налогоплательщиком и налоговым органом.

В настоящее время имеются определенные сложности с дальнейшим внедрением данного способа контроля, такими как создание электронного архива бухгалтерских документов и внедрение электронного документооборота организацией-налогоплательщиком, а также и унификацией систем информационной безопасности. Кроме того, налоговый мониторинг подразумевает осуществление анализа не только хозяйственных операций налогоплательщика, но и системы управления рисками и внутреннего контроля.

В связи с этим концепцией развития и функционирования системы налогового мониторинга определены пути и способы цифровизации налогового контроля. Уже начиная с 01.07.2021 взаимодействие налоговых органов и участников системы налогового мониторинга осуществляется через информационные системы организации, к которым предоставлен доступ налоговому органу, а с 2024 года запланирован полный переход к интеграции с информационными системами организаций, с возможностью автоисследования недостающих документов у налогоплательщиков через их информационные системы. Взаимодействие между органом налогового контроля и организацией-налогоплательщиком осуществляться по защищенному каналу связи с помощью аппаратных сертифицированных средств криптографической защиты информации, а обмен файлами происходит за счет специального ресурса WebDAV<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21.02.2020 № 381-р «Об утверждении Концепции развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга» // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <https://www.garant.ru> (дата обращения 10.10.2021).

Цифровая трансформация непосредственно влияет на современное представление о правоотношениях в налоговой сфере. Например, субъектами правоотношений по налоговому мониторингу выступают как налоговые органы, так и организации-налогоплательщики, но при этом для взаимодействия данных субъектов могут использоваться технические решения сторонних лиц, не являющихся должностными лицами налоговой службы, но фактически получивших доступ к налоговой тайне. В связи с этим, необходимо дифференцировать доступ к налоговой тайне, в том числе с согласия налогоплательщика, во взаимосвязи с принципом должной осмотрительности.

Кроме того, содержание правоотношений, как мы отметили выше, затрагивает не только непосредственно контрольные мероприятия по правильности начислению налогов, но и доступ к хозяйственной деятельности организации-налогоплательщика, в том числе к вопросам ценообразования, себестоимости, технологическим подходам, формированию иных затрат и т.д.

Таким образом, передаваемая информация в рамках налогового мониторинга позволяет налоговому органу использовать ее не только в конкретных правоотношениях, но и для выработки критериев необходимости проведения контрольных мероприятий в отношении иных налогоплательщиков, а также определения резервов по налогам. При этом мы понимаем, что указанные сведения могут относиться также и к коммерческой тайне.

В качестве основного направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах выступают вопросы «общего» надзора за деятельностью налоговых органов, а также организаций-налогоплательщиков, которые нашли отражение в актуальной правоприменительной практике.

Надзор за исполнением налогового законодательства организациями-налогоплательщиками строится в соответствии с п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не подменяя налоговые и иные государственные органы. Указанное требование подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а, следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует налоговый контроль. При этом во взаимоотношениях с налоговыми органами прокуратура Российской Федерации занимает координирующее положение, обеспечивая надлежащее взаимодействие с налоговыми органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в налоговой сфере. В связи с этим прокурор должен стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны органов налогового контроля, такими как предупреждение организаций-налогоплательщиков о ведении ими финансово-хозяйственной деятельности с налоговыми рисками.

В этой связи, нельзя не отметить, что Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с налоговым органом проработан механизм предотвращения налоговых правонарушений со стороны налогоплательщиков, участвующих в реализации национальных проектов, в части

необоснованного уменьшения налоговой базы и суммы подлежащего уплате налога. Соответствующий алгоритм основан на выявлении фактов неуплаты НДС в цепочке контрагентов. Привлекая фирмы-однодневки, недобросовестные организации заявляют отложенные вычеты, не имеющие надлежащего источника формирования в виде реальной финансово-хозяйственной деятельности, не в том налоговом периоде, в котором они сформированы, а в последующем, что создает угрозу причинения ущерба бюджетной системе<sup>1</sup>.

Например, в рамках межведомственного взаимодействия в 2021 году в прокуратуру Самарской области из налоговой службы поступили письма в отношении 48 налогоплательщиков, имеющих «отложенные» вычеты по НДС на общую сумму 66 млн руб., которые сформировались по результатам «схемных» сомнительных операций. По результатам рассмотрения данных материалов прокурорами городов, районов и межрайонных прокуратур руководителей 24 организаций объявлены предостережения о недопустимости нарушений закона на общую сумму 42,4 млн руб.

Ведется и иная работа по противодействию налоговым правонарушениям. На примере прокуратуры Автозаводского района г. Тольятти реализован механизм аннулирования налоговой декларации в судебном порядке.

При осуществлении надзора в указанной сфере необходимо уделять внимание и вопросам законности осуществления процедур банкротства организаций должников по налогам и сборам, давая правовую оценку причин банкротства, при этом осуществляя анализ каждой процедуры. При необходимости инициировать привлечение директоров и учредителей организации-банкрота к субсидиарной финансовой ответственности.

Органами прокуратуры применяются и меры гражданско-правового характера в целях обеспечения поступления в доход государства сумм ущерба от налоговых преступлений. При этом необходимо помнить, что возмещению вреда как включающего в себя не только недоимку и пени, но и штрафы, не уплаченные организацией, не может быть распространено на случаи возмещения ущерба, причиненного бюджетной системе лицами, подвергшимися уголовному преследованию за совершение налоговых преступлений и вследствие этого привлеченными к деликтной ответственности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ о дополнительных мерах по противодействию необоснованному предъявлению налоговых вычетов от 26.08.2021 № 73/1-531-2020 // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <https://www.garant.ru> (дата обращения 10.11.2021).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Информационно-правовая система «Гарант». – URL : <https://www.garant.ru> (дата обращения 10.11.2021).

Таким образом, можно отметить, что в рамках проводимой интеграции информационных систем налогового органа и налогоплательщиков возникает необходимость дополнительной защиты налоговой и коммерческой тайны. Кроме того, организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах требует в настоящее время комплексного подхода со стороны органов прокуратуры, а также принятие своевременных мер прокурорского реагирования, направленных в первую очередь на недопущение недобровестных действий со стороны организаций-налогоплательщиков.

*Бочкарева Екатерина Александровна,  
д-р юрид. наук, доцент,  
профессор кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

*Вороненко Елена Валентиновна,  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Значимым фактором, обеспечивающим реализацию публичных интересов при осуществлении финансово-контрольной деятельности, стала цифровизация. Определим ее как процесс внедрения в деятельность субъектов финансово-контрольных правоотношений различных цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации контрольно-надзорных функций, и обеспечить эффективное взаимодействие всех субъектов контрольных мероприятий.

Результатом цифровизации является цифровая трансформация, которая состоит в наступлении конкретных социально-значимых результатов от применения цифровых технологий в финансово-контрольных и сопряженных с ними мероприятиях. Примером может быть цифровой профиль гражданина, представляющий собой совокупность цифровых записей о гражданине, содержащихся в информационных системах государственных органов и организаций, проактивные (упреждающие, действующие на опережение) мероприятия, например – финансовый мониторинг, налоговый мониторинг, банковский пруденциальный контроль и поведенческий надзор, а также аудит эффективности.

В условиях цифровизации в структуре финансово-контрольных (налоговых, бюджетных, банковских и т.д.) правоотношений появляются новые элементы, возникает потребность выработки адекватных механизмов правового регулирования.

Исследователи указывают на спровоцированные цифровыми технологиями риски обеспечения режима законности и модернизацию налогов-контрольных процедур<sup>1</sup>, обосновывают необходимость надлежащей легализации автоматизированных процессов налогового администрирования как гарантии обеспечения конституционных прав и свобод<sup>2</sup>. По мнению И.В. Бит-Шабо «...использование цифровых инструментов в рамках налогового контроля приводит к снижению административного давления на обязанных субъектов...»<sup>3</sup>, что, в свою очередь, уменьшает количество судебных споров.

Процессы цифровизации бюджетной деятельности стимулируют внедрение IT-инструментов в область бюджетного контроля в целях обеспечения законности в сфере государственных закупок, межбюджетного финансирования, а также предоставления субсидий и бюджетных инвестиций частным субъектам.

Широко инновационные технологии применяются в бюджетном планировании, а также в целях вовлечения представителей гражданского общества в бюджетный процесс и реализации принципа транспарентности бюджетной деятельности.

Обобщим некоторые, наиболее типичные, цифровые технологии и инструменты, задействованные при осуществлении различных видов и форм финансового контроля.

Первая группа инструментов – *информационные системы*, развитие и внедрение которых в практику финансово-контрольной деятельности началось более 10 лет назад.

К наиболее значимым отнесем Государственную автоматизированную информационную систему «Управление»<sup>4</sup> (ГАИС «Управление»), обеспечивающая систематизацию и анализ информации о ходе реализации программ, проектов и комплексов мероприятий, реализуемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, о

---

<sup>1</sup> См.: Тимошенко В.А. Цифровизация процессов и чипирование товаров в налоговом администрировании / В.А. Тимошенко // Право и экономика. – 2019. – № 7. – С. 66–71.

<sup>2</sup> См.: Овчарова Е.В. Административная процедура налогового контроля в механизме правового регулирования / Е.В. Овчарова // Труды Института государства и права РАН. – 2019. – № 2. – С. 137–158.

<sup>3</sup> Бит-Шабо И.В. Значение диджитализации налогообложения в процессе повышения эффективности исполнения обязанности по уплате налогов / И.В. Бит-Шабо // Финансовое право. – 2019. – № 12. – С. 33–36. – С. 36.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 1. Ст. 101.



бюджетных проектировках и об исполнении федерального бюджета, о касовом исполнении бюджетов, а также о бюджетной отчетности главных распорядителей и главных администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета и финансовых органов.

Большое значение для организации и контроля использования бюджетных средств имеет Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет», охватывающая всех основных участников стадии исполнения бюджетов бюджетной системы<sup>1</sup>.

Отметим также Систему мониторинга государственных и муниципальных закупок<sup>2</sup>, Государственная информационная система для размещения информации о проведении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений<sup>3</sup>, Информационно-аналитическая система удаленного проведения внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты (ИАС УВГА)<sup>4</sup>.

Комфортную среду для реализации контрольных правоотношений обеспечивает внедрение такого сервиса, как *личные кабинеты*. Востребованы и широко используются Личный кабинет налогоплательщика<sup>5</sup> и Личный кабинет участника закупок<sup>6</sup>.

В банковской сфере применяются Личный кабинет участника информационного обмена<sup>7</sup>, предназначенный для взаимодействия Банка России с кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями.

Посредством Личного кабинета для подотчетных организаций и лиц осуществляется электронное взаимодействие его пользователей с Росфинмониторингом и осуществляется сбор информации для первичного финансового мониторинга<sup>8</sup>.

Таким образом, личные кабинеты, являясь универсальным средством коммуникации субъектов финансово-контрольных правоотношений, выступают наглядной иллюстрацией их взаимодействия в режиме обратной связи.

Обеспечению публичных интересов в условиях цифровизации финансово-контрольной деятельности способствует внедрение разнообразных реестров. Одни из них аккумулируют информацию о планировании и результатах контрольных мероприятий. В качестве примера отметим Реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных

---

<sup>1</sup> URL : [http://budget.gov.ru/epbs/faces/page\\_home?\\_adf.ctrl-state=45](http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=45) (дата обращения 14.11.2021).

<sup>2</sup> URL : <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>3</sup> URL : <https://portal.audit.gov.ru/#> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>4</sup> URL : <https://portal.eskigov.ru/nfap/software/424> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>5</sup> URL : <https://lkfl2.nalog.ru/lkfl/login> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>6</sup> URL : <https://zakupki.gov.ru/auth/welcome> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>7</sup> URL : [https://www.cbr.ru/lk\\_uio](https://www.cbr.ru/lk_uio) (дата обращения 14.11.2021).

<sup>8</sup> URL : <https://portal.fedsfm.ru/account/choice?ReturnUrl=%2f> (дата обращения 14.11.2021).

предписаний, функционирующий в рамках Единой информационной системы в сфере закупок<sup>1</sup>.

Другие, например – Реестр обязательств банка перед вкладчиками, непосредственно предназначены для эффективного проведения соответствующих контрольных мероприятий<sup>2</sup>.

Третьи, такие как Реестр объединений субъектов страхового дела, Реестр финансовых организаций, обязанных организовать взаимодействие с уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг, и др. используются для информирования заинтересованных лиц о легализованных участниках финансовых правоотношений.

Эффективный финансовый контроль является индикатором качества управленческой деятельности. Он «...показывает степень соответствия поставленных управленческих целей степени состояния объекта управленческой деятельности и его потенциальных возможностей для внутренней трансформации в том направлении, которое было определено управленческими целями»<sup>3</sup>.

В этой связи важно отметить информационное значение финансового контроля, выводящее его за рамки только лишь финансовой деятельности. В частности, защита информационной безопасности в финансовой сфере правовыми средствами предполагает поиск баланса интересов кредитных организаций, их клиентов, налоговых и иных органов государственной власти, других лиц, претендующих, в силу различных обстоятельств, на доступ к тем или иным конфиденциальным сведениям.

Сказанное подтверждается материалами судебной практики.

Так, например, с отказом налоговых органов предоставить информацию о счетах и транзакциях обанкротившихся клиентов сталкиваются арбитражные, а равно – финансовые управляющие, приступившие к выполнению своих обязанностей. При этом суды занимают противоположные позиции по вопросу о праве указанных лиц на доступ к сведениям, с одной стороны, необходимым управляющим для выполнения своей миссии, а с другой – защищенных грифом «тайна».

В частности, Арбитражный суд Волго-Вятского округа оставил без изменения решения нижестоящих судов, признавших неправомерным отказ налогового органа в предоставлении финансовому управляющему копий налоговых деклараций должников, сведений о видах и суммах налогов, уплаченных, а также подлежащих уплате, о проверках и их результатах, и др. В своем решении суд подчеркнул, что данные сведения, составляющие налоговую тайну, необходимы «для принятия финансовым управляющим решения об обжаловании сделок должника по выбытию имущества (имущественных прав) с целью поступления денежных средств в конкурсную массу

---

<sup>1</sup> URL : <https://zakupki.gov.ru/epz/main/publicaggregate-feedback.html> (дата обращения 14.11.2021).

<sup>2</sup> URL : [https://www.asv.org.ru/financial-institutionbanks/banks\\_check](https://www.asv.org.ru/financial-institutionbanks/banks_check) (дата обращения 14.11.2021).

<sup>3</sup> Селюков А.Д. Факторы, обуславливающие принцип эффективности финансового контроля / А.Д. Селюков // Образование и право. – 2017. – № 1. – С. 39.

должника и удовлетворения требований кредиторов, а также для проверки наличия признаков преднамеренного и фиктивного банкротства»<sup>1</sup>.

Арбитражный суд Московского округа, рассматривая в чем-то похожий спор, но с участием пенсионного фонда и по поводу персональной информации застрахованных лиц – субъектов банкротного дела, пришел к аналогичному выводу о том, что «арбитражному управляющему предоставлено право запрашивать необходимые сведения, в том числе составляющие служебную, коммерческую и банковскую тайну; запрошенные конкурсным управляющим у пенсионного фонда документы являются информацией, при отсутствии которой невозможно надлежащим образом исполнить обязанности конкурсного управляющего, предусмотренные действующим законодательством, и предпринять все необходимые меры в рамках процедуры банкротства должника»<sup>2</sup>.

Однако Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа посчитал правильными выводы судов об обоснованности отказа налоговой инспекции в предоставлении конкурсному управляющему сведений о доходах должника и удержанных суммах налогов, согласившись с тем, что «Перечень информации, которую финансовый управляющий имеет право получать ... определен в статьях 20.3 и 213.9 Закона о банкротстве и является исчерпывающим. При этом указание на возможность финансового управляющего истребовать сведения, составляющие налоговую тайну, в законе отсутствует»<sup>3</sup>.

Получается, что предоставлять сведения о себе должен сам должник, а финансовый управляющий может обратиться к нему с таким требованием. И вот только в случае отказа должника предоставить необходимую информацию финансовому управляющему, у последнего появляется право подать в арбитражный суд ходатайство об истребовании доказательств. Таким образом, обращаться в налоговую инспекцию за сведениями о должнике, составляющими налоговую тайну, управляющий не имеет права.

Равным образом, с позиции буквального толкования законодательных положений, был разрешен спор о штрафе банка за отказ от предоставления Управлению Федеральной антимонопольной службы информации о наличии банковских транзакций по счетам клиента. Арбитражный суд Северо-Западного округа оставил без изменения решения судов и отказал в жалобе антимонопольному органу, указав на то, что действующее законодательство не содержит положений, обязывающих банк представлять в антимонопольный орган по его мотивированному требованию документы и сведения, составляющие банковскую тайну, и «суды первой и апелляционной инстанций пришли к правомерному выводу об отсутствии у Банка обязанности исполнять направленный запрос антимонопольного органа, вследствие чего

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.03.2020 № Ф01-8762/2020 по делу № А82-8719/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.12.2019 № Ф05-19318/2019 по делу № А40-5993/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 07.11.2019 № Ф02-5314/2019 по делу № А19-7444/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

указали на отсутствие в его действиях состава административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ»<sup>1</sup>.

Приведенные примеры судебной практики свидетельствуют о необходимости конкретизации действующего законодательства в части положений, устанавливающих объем сведений, составляющих финансовую тайну, и круга субъектов, имеющих право на доступ к таким сведениям.

Завершая, отметим, что под влиянием цифровизации в структуре финансово-контрольных (налоговых, бюджетных, банковских и т.д.) правоотношений появляются новые элементы, возникает потребность выработки адекватных механизмов правового регулирования, обуславливающая актуальность системного исследования цифровых технологий и инструментов финансового контроля.

*Васильева Евгения Григорьевна,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ**

Административно-юрисдикционная деятельность в настоящее время проходит процесс диверсификации постоянно развивается, в связи с чем всегда актуальны вопросы совершенствования данного института. Вызывают множество споров вопросы правовой природы административной юрисдикции, ее классификации и самостоятельности, норм, регламентирующих правоприменительные административные производства юрисдикционного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по разрешению споров, рассматриваемых во внесудебном порядке. Актуальность проблематики функционирования административно-юрисдикционной деятельности обусловлена динамично развивающимся и постоянно изменяющимся финансовым законодательством, появлением новых сфер в финансовой деятельности – в области налогов, сборов; в области финансов, рынка ценных бумаг и страхования, которые обладают специфичностью функционирования, требующего детального исследования. 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 административной юрисдикции в налоговой сфере.

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.03.2020 № Ф07-1619/2020 по делу № А56-74329/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

В настоящее время остается актуальной проблема разрастания административно-юрисдикционного законодательства на уровне субъектов РФ в отсутствие единого концептуального подхода, что приводит к возникновению определенных разночтений и проблем в правоприменение, особенно в финансовой сфере. Вопросы, связанные с выделением соответствующих направлений деятельности административной юрисдикции в налоговой сфере, заслуживают пристального внимания. Это обусловлено, в частности, тем, что в настоящее время административная деятельность органов государственного управления в финансовой сфере весьма разнообразна, стремительно развивается, не успевая за действующим законодательством. До настоящего времени нормативно-правовые акты, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность в финансовой сфере, разрабатываются и принимаются крайне хаотично, без единого концептуального подхода, что вызывает определенные трудности в вопросах правоприменения. Таким образом, актуальность вопросов административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти обусловлена дополнениями в сфере налогово-правового регулирования путем введения обязательного досудебного претензионного порядка урегулирования налоговых споров.

Вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти исследуются учеными на протяжении многих лет. В науке административного и финансового права к настоящему времени сформировались определенные традиции и научные направления, поэтому говорить, что проблемы административной юрисдикции полностью разрешены, сугубо преждевременно. Указанному способствует интенсивное развитие административного и налогового законодательства, а также досудебных форм разрешения публично-правовых конфликтов, что открывает новые возможности и горизонты для исследования административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляемой в том числе и в налоговой сфере. Данная деятельность имеет достаточно сложную конструкцию, а также особые формы реализации, которые, безусловно, требуют своего научного анализа. Эффективность административно-юрисдикционной деятельности в Российской Федерации находится в прямой зависимости от правового обеспечения деятельности субъектов исполнительной власти. Тенденции развития административно-юрисдикционных производств, является необходимым инструментом изучения правовой природы различных отраслей права, в том числе и административной юрисдикции в финансовой сфере.

В современной российской теории права общепринято, что административно-процессуальное право реализует материальные нормы многих отраслей права. Этой отраслью обеспечивается правотворческая и правоприменительная деятельность главным образом исполнительных органов власти. Административный процесс имеет сложную структуру административных процедур и производств и охватывает существенную сферу общественных отношений, а потому регулируется многочисленными нормами административного и административно-процессуального права.

В состав административно-юрисдикционной деятельности входит не только правотворческая, но и правоприменительная деятельность. В свою очередь, правоприменительная деятельность включает в себя регулятивную и правоохранительную формы правоприменения, что, в конечном счете, и образует административный процесс органов исполнительной власти.

Для того, чтобы раскрыть указанный вид деятельности органов исполнительной власти в финансовой сфере, в первую очередь следует рассмотреть соотношение административных процедур, которые ими осуществляются при реализации собственной регулятивной деятельности, а также административных производств, которые осуществляются в ходе реализации административно-юрисдикционной деятельности.

Заметим, что административные процедуры значительно отличаются от административных производств. Первые обладают позитивной направленностью и направлены на выполнение органами исполнительной власти возложенных на них обязанностей, полномочий и функций. Нормативный акт управления является результатом административной процедуры в области нормотворчества, а ненормативный акт по оказанию той или иной публичной услуги органом исполнительной власти представляет собой результат регулятивной административной процедуры. Вторые имеют охранительный характер и возникают при появлении спора или же нарушения тех или иных норм права, следовательно, являются необходимыми для разрешения споров и административных дел, а также для реализации санкций и осуществления защиты тех или иных правоотношений с обязательным применением определенных мер принудительного характера. Ненормативный акт по разрешению спора представляет собой результат административного производства и содержит в себе меры государственного принуждения.

Традиционными для рассмотрения в рамках административной науки считаются вопросы в области административной деятельности тех или иных органов исполнительной власти. При этом необходимо констатировать тот факт, что административная деятельность, административная юрисдикция в контексте финансовой сферы освещена далеко не полностью. Понятие и содержание административной юрисдикции (административно-юрисдикционных производств), деятельности в финансовой сфере представлено в науке финансового права весьма поверхностно. Учитывая тот факт, что до последнего времени в науке административного права не выработано единообразного понятия «административной юрисдикции», системы и элементов административного процесса, места и значения административной юрисдикции, правовой природы административно-юрисдикционных производств все это существенно затягивает развитие науки в целом и законодательства, хаотично разрабатываемого и принимаемого в отсутствие единого концептуального подхода, в условиях отсутствия целостной системы административного процесса<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Административный процесс: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / В.В. Волкова, О.В. Зиборов, С.М. Зырянов [и др.]. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2021.

Обратим внимание, что первая часть составного термина «административная деятельность» отражает управленческий характер рассматриваемого вида деятельности (от латинского слова *administration* – управление, служение, *administration* – прислуживать, исполнять<sup>1</sup>. Становление научной категории «административная деятельность» относится к началу XIX в. Известный русский административист А.И. Елистратов использовал термин «административная деятельность» для отграничения государственного управления от законодательной деятельности и правосудия<sup>2</sup>. По сути, ученый отождествлял административную деятельность и деятельность органов исполнительной власти. Необходимо отметить, что административная деятельность в финансовой сфере, в свою очередь, подразделяется на соответствующие виды, определение которых позволит наиболее полно раскрыть ее сущность. Характеристика видов административной деятельности в науке административного права предполагает ее тесную взаимосвязь с такими правовыми понятиями, как «административный процесс», «административное производство», «административная процедура». При этом следует отметить, что в юридической литературе по поводу данных категорий существуют различные точки зрения<sup>3</sup>. В современном административном праве существуют разные подходы к анализу и пониманию административных процедур. Тем не менее, несмотря на широкое распространение понятия «административные процедуры» как административно-правовой категории, определение сущности и назначения административной процедуры остается вопросом дискуссионным. Большой вклад в понимание сущности административной процедуры внесла профессор Н.Г. Салищева<sup>4</sup>. По ее мнению, административные процедуры являются важнейшей составной частью административного процесса. Особенности отдельно взятых административных процедур могут и должны быть отражены в специальных законах, которые призваны регулировать на основе предлагаемых общих подходов процессы, отличающиеся определенной спецификой<sup>5</sup>. Отметим, что отдельными учеными принимая во внимание сущностные характеристики, административный процесс и административное производство рассматриваются

---

<sup>1</sup> Черных П.Я. Историко-этимологический словарь русского языка : в 2 т. – 3-е изд. – М., 1999. – Т. 1. – С. 29.

<sup>2</sup> Елистратов А.И. Административное право. – М.; Л., 1929. – С. 132.

<sup>3</sup> Трофимова И.А. Административные процедуры в сфере экономической деятельности : учеб. пособие / И.А. Трофимова. – М. : РГУП, 2020. – С. 11.

<sup>4</sup> Трофимова И.А. Административные процедуры в сфере экономической деятельности. – С. 9.

<sup>5</sup> Салищева Н.Г. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры. Избранное. – М. : РАП, 2011. – С. 540; Салищева Н. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры / Н. Салищева, Е. Абросимова // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. – 2002. – № 4.

либо как деятельность<sup>1</sup>, либо как порядок осуществления деятельности<sup>2</sup>. В любом случае по своему содержанию они имеют непосредственное отношение к административной деятельности. Обобщая существующие подходы к соотношению административного процесса и производства, можно выделить две концепции:

1) юрисдикционная концепция, в рамках которой административное производство является более широким понятием, чем административный процесс. Сторонники данного подхода под административным производством понимают все формы деятельности органов государственного управления по разрешению конкретных дел посредством применения норм административного права, а под административным процессом – особую форму деятельности (юрисдикционную)<sup>3</sup>. Традиционно административная юрисдикция рассматривается как деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по разрешению административно-правовых споров<sup>4</sup>;

2) концепция широкого понимания административного процесса. При данном подходе административный процесс охватывает определенные разновидности управленческой деятельности, а административное производство – это деятельность, связанная с разрешением конкретной группы однородных дел, то есть часть процесса<sup>5</sup>.

Таким образом, ученые в области административного права не пришли к единообразию, что, безусловно, отражается на развитии сформированных выше концепций в финансовой сфере.

Обжалование актов налоговых органов и действий (бездействий) их должностных лиц является важнейшим правовым институтом, зачастую находившемся в центре внимания законодателя и непрерывно

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М., 1989. – С. 5–6.

<sup>2</sup> Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. – Омск, 1973. – С. 23–24.

<sup>3</sup> Масленников М.Я. Перспективы формирования правовой отрасли российского административно-процессуального права / М.Я. Масленников // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж, 2002. – Вып. 14. – С. 85–86; Административное право России : учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1984. – С. 12–17; Демин А.А. Теория административного процесса: соотношение материального и процессуального права / А.А. Демин // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. – Воронеж, 1996. – С. 94–113 [и др.].

<sup>4</sup> Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 29.

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 1972. – С. 120; Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств / В.А. Лория // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 34; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. – М., 2008. – С. 575; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. – М., 2005. – С. 603–607 [и др.].



подвергающийся реформированию. 17 февраля 2021 года принят Федеральный закон № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», внесший определенные нововведения в главы 19 и 20 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>. Изначально изменения коснулись статьи 139.3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), регламентирующей порядок оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения. Так, подпункт 4 пункта 1 статьи 139.3 НК РФ дополнен словами – «за исключением случая, если после ее рассмотрения разрешен спор о том же предмете и по тем же основаниям в порядке, предусмотренном главой 20.3 настоящего Кодекса».

Основания оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения, закрепленные в пункте 1 статьи 139.3 НК РФ, были расширены. Теперь вышестоящий налоговый орган оставляет без рассмотрения жалобу полностью или в части, если также установит, что:

1) до принятия решения по жалобе налоговый спор о том же предмете и по тем же основаниям был разрешен судом (подпункт 6);

2) жалоба не подписана лицом, подавшим жалобу, или его представителем либо не представлены оформленные в установленном порядке документы, подтверждающие полномочия представителя лица на ее подписание (подпункт 7);

3) до принятия решения по жалобе организация, подавшая жалобу, исключена из Единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа или ликвидирована либо получены сведения о смерти или об объявлении умершим физического лица, подавшего жалобу, и при этом спорное правоотношение не допускает правопреемства (подпункт 8)<sup>2</sup>.

Пункт 2 статьи 139.3 НК РФ также был дополнен в связи с рассмотренными выше нововведениями. Так, в случаях, предусмотренных подпунктами 6 и 8 пункта 1 статьи 139.3 НК РФ, налоговый орган, рассматривающий жалобу, принимает решение об оставлении жалобы без рассмотрения полностью или в части в течение пяти дней со дня получения информации о наличии указанных в данных подпунктах обстоятельств. Представляется, что практическое значение указанных нововведений выражается в уточнении перечня оснований оставления жалобы (апелляционной жалобы) без движения, что является несомненным плюсом для налоговых органов, снижая их загруженность. Также следует заметить, что дополнения были введены и в пункт 3 статьи 139.3 НК РФ. В контексте введенных подпунктов 6 и 8 лицо, обратившееся с жалобой (апелляционной жалобой) в налоговый

---

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности / Законопроект № 1025680-7. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1025680-7> (дата обращения 09.12.2021).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.02.2021 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Информационно-правовой портал Гарант.ру. – URL : <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1446204/> (дата обращения 09.12.2021).

орган, лишен права повторного обращения. Относительно введенного подпункта 7 повторное обращение возможно лишь при устранении указанных обстоятельств<sup>1</sup>. Следовательно, законодателем выработаны положения, направленные на оптимизацию работы налоговых органов. Представляется правомерным, обоснованным и логичным тот факт, что законодательно запрещается подача повторной жалобы (апелляционной жалобой) вследствие вынесения по налоговому спору судебного решения или утраты правосубъектности налогоплательщиком.

Следующим аспектом законодательных поправок Федерального закона от 17.02.2021 № 6-ФЗ является статья 140 НК РФ, которая касается рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы). Так, пункт первый указанной статьи теперь предусматривает право лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу) обратиться с ходатайством о приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) полностью или в части в целях представления дополнительных документов (информации). Приостановление рассмотрения жалобы будет возможно до принятия решения по жалобе (апелляционной жалобе) и на срок не более шести месяцев. Вместе с тем, рассматриваемые поправки также касаются и дальнейших решений налогового органа, который рассматривает жалобу (апелляционную жалобу). Так, в течение пяти дней со дня получения указанного выше ходатайства налоговым органом принимается решение о приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) полностью или в части либо решение об отказе в приостановлении рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы). В обоих случаях, налоговый орган должен будет уведомить лицо, подавшее жалобу (апелляционную жалобу) о своем решении в течение трех дней со дня его принятия.

Позитивным аспектом для налогоплательщиков является инициирование приостановления рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) в виду представления возможности дополнения своих доводов в течение 6 месяцев<sup>2</sup>. Однако рассматривая конкретно срок приостановления, следует отметить существование возможных злоупотреблений со стороны налогоплательщиков в дальнейшем, что является существенным минусом.

Полагаем, что определенные проблемы, может вызвать признание пункта 4 статьи 140 НК РФ, утратившим силу, и дополнение пункта 6 данной статьи относительно исчисления срока на вынесения решения с момента предоставления дополнительных документов вышестоящему налоговому органу, рассматривающему жалобу (апелляционную жалобу). Представляется, что проблемы могут быть связаны с обоснованием причин

---

<sup>1</sup> Принятие поправок в досудебный порядок обжалования решений ИФНС – АГК «Деловой профиль». – URL : <https://delprof.ru/press-center/law-news/v-3-chtenii-prinyaty-popravki-v-dosudebnyy-poryadok-obzhalovaniya-resheniy-ifns> (дата обращения 09.12.2021).

<sup>2</sup> Уточнение порядка обжалования налоговых решений. – URL : <https://www.garant.ru/news/1446574> (дата обращения 09.12.2021).

подачи документов в процессе рассмотрения жалобы. Важным является и указание на возможность приостановления рассмотрения жалобы по решению вышестоящего налогового органа. Основаниями такого приостановления являются: разрешение дела о том же предмете и по тем же основаниям арбитражным судом, судом общей юрисдикции; невозможность рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) до разрешения другого дела судом в конституционном, гражданском, арбитражном, административном, уголовном судопроизводстве; рассмотрение заявления о проведении взаимосогласительной процедуры в порядке, предусмотренном главой 203 НК РФ. Новацией является дополнение пункта 2 статьи 140 НК РФ относительно возможности использования видео-конференц-связи при рассмотрении жалобы (апелляционной жалобы) в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов<sup>1</sup>. Разумеется, повсеместное внедрение информационно-телекоммуникационных технологий во все стадии обжалования является положительным аспектом, поскольку сокращаются сроки рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), как и для налогоплательщиков и налоговых агентов, так и для налоговых органов. Следует заметить, что сам порядок внедрения видео-конференц-связи при рассмотрении жалобы (апелляционной жалобы) отсутствует. В результате проведенного анализа возникают вопросы относительно: расходования бюджетных средств на реализацию данного положения; выделения специалистов по информационным технологиям для обеспечения связи между субъектами; обеспечения техническими средствами проведения. Представляется логичным, что данные проблемы во многом будут решены посредством вынесения соответствующего подзаконного акта. Резюмируя вышесказанное, отметим, что принятый Федеральный закон от 17.02.2021 № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» порождает не только детализацию существующих положений НК РФ, но и вносит нововведения, требующие издания соответствующих разъяснений Министерства Финансов РФ, научного осмысления и предварительных итогов практической реализации. В связи с указанным убеждены, что требуется реконструкция законодательства, практики правоприменения и юрисдикционной деятельности в налоговой сфере. Дальнейшее совершенствование финансового законодательства и правоприменительной практики, соответствующих направлений деятельности административной юрисдикции в налоговой сфере заслуживают пристального внимания.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.02.2021 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Информационно-правовой портал Гарант.ру. – URL : <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1446204> (дата обращения 09.12.2021).

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

## **НАЛОГОВО-ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫЕ НОРМЫ, ПОЗИЦИИ, ПРЕДПИСАНИЯ: ОТ НАЛОГОВОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА К НАЛОГОВОМУ ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ**

Проблема толкования налогового законодательства получила некоторое решение в Постановлениях КС РФ от 31.03.2015 № 6-П<sup>1</sup>, от 28.11.2017 № 34-П<sup>2</sup> и соответствующих изменениях Кодекса административного судопроизводства РФ. Было признано, что письменные разъяснения налогового законодательства, содержащиеся в письмах Минфина России и ФНС России, могут быть обязательны для налогоплательщиков через правоприменительную практику территориальных налоговых органов, обладать нормативным (общеобязательным) характером, а налогоплательщикам должна быть предоставлена возможность их оспаривания в порядке абстрактного нормоконтроля.

Однако, анализ нормативной правовой базы, правоприменительной практики и научных публикаций позволяет заключить, что проблема письменных разъяснений налогового законодательства затрагивает гораздо более широкий круг вопросов, выходя на уровень теории толкования норм налогового права, налогового нормотворчества и правоприменения.

В налоговом законодательстве до сих пор четко и однозначно не определен правовой статус письменных разъяснений Минфина России и ФНС России, а также распределение интерпретационных полномочий между ними; легально не закреплена обязательность письменных разъяснений налогового законодательства для налогоплательщиков. С научно-теоретических позиций нет однозначного правила разграничения толкования и правотворчества, что, зачастую, «развязывает руки» налоговым органам.

По логике НК РФ толкование норм налогового права полномочно осуществлять лишь Министерство финансов РФ, а ФНС России не должна

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.2017 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта» // СПС «КонсультантПлюс».

выходить за границы информирования и разъяснять (толковать) налоговое законодательства в адрес налогоплательщиков. Де-юре ФНС не имеет полномочий по толкованию, однако де-факто осуществляет разъяснение налоговых норм, руководствуясь п. 6.3 «Положения о Федеральной налоговой службе», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506<sup>1</sup> (налоговые органы компетентны давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности).

КС РФ констатирует, что не исключается право ФНС принимать акты информационно-разъяснительного характера с тем, чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории РФ. Такие акты адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, применяющим соответствующие законоположения. Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена. Вместе с тем – поскольку в силу принципа ведомственной субординации территориальные налоговые органы обязаны в правоотношениях с налогоплательщиками руководствоваться исходящими от ФНС разъяснениями норм налогового законодательства – такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков (Постановление № 6-П).

Различие налогового нормотворчества и письменного разъяснения (толкования) налогового законодательства проявляется в степени интеллектуально-волевой переработки нормативного материала. Толкование налогово-правовых норм содержит «потенциальную возможность наступления для налогоплательщиков определенных правовых последствий в контексте модификации их прав и обязанностей»<sup>2</sup>. Письменные разъяснения, как правило, несут в себе элемент новизны, но до сих пор не решена проблема степени такой интеллектуально-волевой новизны, которая допустима при толковании на стадии правореализации, но не вторгается в правотворчество. Представляется, что конкретизация норм налогового права (восполнение пробелов, устранение коллизий) является скорее правотворческой деятельностью, нежели толкованием налогово-правовых норм. Пределом толкования является граница между логическим выводением знания о норме права из самой нормы и созданием новых нормативных предписаний, что должно пониматься как правотворческая деятельность, а не толкование<sup>3</sup>. Толкование правовой нормы предлагает уяснение, раскрытие ее смысла, заложенного законодателем (нормотворческим органом), а результатом толкования

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Пилипенко А.А. Теоретико-прикладные аспекты понимания правовой природы письменных разъяснений налогового законодательства // *Налоги*. – 2012. – № 5.

<sup>3</sup> См.: Ображиев К.В. Судебное толкование и судебное нормотворчество: проблемы соотношения / К.В. Ображиев // *Журнал российского права*. – 2010. – № 3. – С. 100–101.

являются новые знания о норме права, которые с логической необходимостью следуют из толкуемой нормы<sup>1</sup>.

В качестве примера выхода за пределы адекватного истолкования налоговых норм можно привести письмо Минфина России от 18.10.2012 № 03-01-18/8-145 «О применении положений статьи 105.3 НК РФ»<sup>2</sup>. Минфин России сформулировал новую норму, которая не вытекает из смысла толкуемых положений раздела V. 1 НК РФ (контроль за ценами в контролируемых сделках). Вывод Минфина России о возможности территориальных налоговых органов выявлять факты манипулирования ценами в сделках, не являющихся контролируруемыми, в ходе камеральных и выездных налоговых проверок, использовать методы контроля цен, установленные главой 14.3 НК РФ, в сделках, не являющихся контролируруемыми, не имеет явной логической связи с толкуемой нормой, и поэтому является новой правовой нормой.

Другим примером толкования норм налогового права ФНС России являлась деятельность комиссий по легализации налоговой базы. В июне 2013 года ФНС России выпустила письмо № АС-4-2/12722, в котором подробно изложила принципы деятельности таких комиссий. В дальнейшем данное письмо было последовательно отменено письмами ФНС России от 21.03.2017 № ЕД-4-15/5183@ и от 25.07.2017 № ЕД-4-15/14490@.

Налоговый кодекс Российской Федерации, как и другие законодательные акты, не регламентировал ни структуру данной комиссии, ни процедуру вызова на комиссию, ни порядок ее деятельности. Правовой базой реализации деятельности комиссии являлись лишь разъяснительные письма ФНС России.

Анализ судебной практики показывает, что суды принимали решения не в пользу налогоплательщика, если он игнорировал заседания комиссии по легализации налоговой базы<sup>3</sup>. По данному вопросу практически отсутствуют судебные решения, придерживающиеся позиции налогоплательщика<sup>4</sup>. Суды признавали и не ставили под сомнение легальность деятельности комиссий по легализации налоговой базы, ссылаясь на норму ст. 31 НК РФ (налоговые органы вправе вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков, плательщиков сборов или налоговых агентов для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) ими налогов и сборов либо в связи с налоговой проверкой, а

---

<sup>1</sup> См.: Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права. – Свердловск, 1972. – С. 42–43.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Свердловского судебного района г. Костромы от 10.07.2017 г. по делу № 5-362/2017 // Судебные и нормативные акты РФ. – URL : <https://sudact.ru> (дата обращения 23.01.2020).

<sup>4</sup> Постановление Пермского краевого суда от 16.11.2017 г. по делу № 44-а-1601/2017 // Судебные и нормативные акты РФ. – URL : <https://sudact.ru/> (дата обращения 23.01.2020).

также в иных случаях, связанных с исполнением ими законодательства о налогах и сборах).

Налоговые органы на заседаниях таких комиссий негласно рассматривали вопросы финансово-хозяйственных операций налогоплательщиков, нередко нарушая их права. Представляется, это связано с тем, что названная норма ст. 31 НК РФ содержит открытый перечень случаев вызова, что налоговые органы понимают с позиции расширительного толкования права как основание применять эту норму практически по любому поводу.

Налоговые органы согласно п. 1 ст. 33 НК РФ обязаны действовать в строгом соответствии с НК РФ и иными федеральными законами, а деятельность подобных комиссий ни кодексом, ни иным федеральным законом не предусмотрена, а значит, вызов на заседание комиссии по легализации налоговой базы правовых оснований не имел. Письмо ФНС РФ от 25.07.2017 № ЕД-4-15/14490@ нормативно-правовым актом не является, и, следовательно, не влечет последствий, в том числе для налогоплательщика.

Подтверждением правильности вышесказанного является тот факт, что вышеописанные комиссии были упразднены Письмом ФНС России от 07.07.2020 № БС-4-11/10881@ «Об отмене писем ФНС России».

Рассмотренные выше примеры демонстрируют теоретическую и практическую сложность разграничения налогового нормотворчества и толкования норм налогового права, что порождает проблемы в ходе налогового правоприменения. Представляется, что необходима разработка методологии, позволяющей разграничивать правотворчество, толкование и правоприменение вообще и в налоговой сфере в частности. Ключевыми элементами такой методологии могут стать налогово-интерпретационные нормы, налогово-интерпретационные позиции и налогово-интерпретационные предписания как инструменты механизма налогово-правового регулирования и налогового правоприменения.

Различие нормативных правовых и интерпретационных правовых актов обусловлено различием их содержания. Можно исходить из того, что содержанием интерпретационных налогово-правовых актов являются либо налогово-интерпретационные нормы, либо налогово-интерпретационные позиции. Налогово-интерпретационные нормы являются вторичными по отношению к налогово-правовым нормам, которые они разъясняют. Налогово-интерпретационные нормы являются результатом толкования налогово-правовых норм и содержатся в актах официального нормативного толкования. Такими актами в силу ст. 34.2 НК РФ являются разъясняющие письма Минфина России нормативного характера, а также письма ФНС России. Правовой характер официального нормативного толкования норм налогового права обуславливает обязательность налогово-интерпретационных норм для участников налоговых правоотношений.

Помимо налогово-интерпретационных норм в актах толкования могут содержаться налогово-интерпретационные позиции. Они содержатся в актах казуального толкования норм налогового права и не обязательны для

участников налоговых правоотношений, которым адресован этот акт казуального толкования и тем более не обязательны для остальных налогоплательщиков. К таким актам следует относить письменные разъяснения Минфина России и финансовых органов по запросам налогоплательщиков, мотивированные мнения налоговых органов в рамках налогового мониторинга.

В то же время такие налогово-интерпретационные позиции условно обязательны не для налогоплательщиков, которым они адресованы, а для налоговых органов. Ведь согласно пп. 3. п. 1 ст. 111 НК РФ, п. 8 ст. 75 НК РФ от начисления пени и применения штрафа за налоговое правонарушение освобождаются налогоплательщики, выполнявшие письменные разъяснения налогового законодательства или мотивированное мнение налогового органа. То есть налоговый орган должен, ориентируясь на такие казуальные налогово-интерпретационные акты, освободить налогоплательщика от восстановительных мер принуждения и мер налогово-правовой ответственности.

Помимо описанных двух видов налогово-интерпретационных актов (актов официального нормативного толкования и казуальных налогово-интерпретационных актов) существует еще и третья их разновидность. Она обусловлена механизмом налогового правоприменения, включающим в себя толкование норм налогового права в целях принятия законного, обоснованного и мотивированного правоприменительного акта.

С этой целью налоговыми органами осуществляется толкование норм налогового права, а разъяснение содержания и смысла применяемых налогово-правовых норм излагается в описательно-мотивировочной части индивидуального налогово-правового акта (например, п. 9 ст. 64, п. 8 ст. 101 НК РФ).

Как следствие, в индивидуальных налогово-правовых актах часто содержится налогово-интерпретационное предписание. Однако такие предписания не являются основным содержанием правоприменительных актов налоговых органов.

Налогово-интерпретационные предписания формулируются правоприменителем в мотивировочных частях индивидуальных налогово-правовых актов и предваряют решение налогового органа, по существу, объясняют мотивы, по которым налоговым органом принято то или иное решение.

Такие налогово-интерпретационные предписания, будучи составной частью индивидуальных налогово-правовых актов применения права, обязательны лишь для адресатов данного правоприменительного акта.

Предложенные нами правовые конструкции структурируют различия содержания налогово-правовых актов разных видов (актов налогового нормотворчества, толкования, правоприменения), что поможет субъектам налогового правоприменения соблюдать последовательность механизма налогово-правового регулирования, издавать соответствующие правовые акты на соответствующей стадии механизма налогового правоприменения и не допускать нарушения прав участников налоговых правоотношений.



*Егорова Татьяна Игоревна,  
канд. юрид. наук,  
докторант факультета подготовки  
научно-педагогических кадров,  
ФКОУ ВО «Академия права и управления  
Федеральной службы исполнения наказаний»  
г. Рязань*

*Курбатова Галина Васильевна,  
канд. юрид. наук, доцент,  
старший преподаватель кафедры  
гражданского права и процесса,  
ФКОУ ВО «Академия права и управления  
Федеральной службы исполнения наказаний»  
г. Рязань*

## **ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ**

Одним из видов правоприменительной деятельности органов публичной власти является исполнение наказания, назначенного судом с учетом карательных и ресоциализационных возможностей уголовно-правового принуждения. Реализация решений органов правосудия, как внутренняя функция публичного аппарата управления, предполагает наличие системы учреждений и органов, исполняющих наказание. Публичная служба в рассматриваемой сфере представляет собой профессиональную деятельность должностных лиц по организации исполнения и практической реализации «полномочий государства по регулированию общественных отношений в интересах населения» и «применения государственного принуждения в необходимых случаях»<sup>1</sup>. Специфика деятельности сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказание, состоит в наличии существенной зависимости их действий от реализации прав и законных интересов осужденных, эффективности наказания и авторитета органов публичной власти.

Следует согласиться с мнением В.Н. Боркова, что уголовно-правовая охрана интересов публичной власти в большинстве норм УК РФ, «предусматривающих ответственность за должностные преступления, призваны противодействовать незаконному или чрезмерному государственному принуждению. А если быть более точным, они содержат запреты на злоупотребление государственными служащими своими полномочиями или на их

---

<sup>1</sup> Ремизов М.В. Дифференциация уголовной ответственности за преступления против интересов публичной службы: Гл. 30 УК РФ : автор. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2004. – С. 16.

превышение. В уголовном законе отсутствуют нормы, которые бы под страхом наказания обязывали чиновников употреблять власть там, где это жизненно необходимо»<sup>1</sup>.

Являясь представителем власти по смыслу примечания к ст. 318 УК РФ сотрудник уголовно-исполнительной системы представляет правоохранительные органы и наделен в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. При этом законодатель не дает разъяснений относительно содержания распорядительных полномочий. Согласно толковому словарю русского языка, «распорядиться» имеет значение «приказать»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, ч. 3 ст. 11 УИК РФ обязывает осужденных выполнять законные требования администрации учреждений и органов, исполняющих наказания. Тогда как в реальной действительности осужденные не в полной мере могут оценить законность распоряжений сотрудника. С учетом специфики правовой регламентации порядка исполнения наказания, часть полномочий представителей публичной власти в сфере исполнения наказания регламентированы ведомственными нормативно-правовыми актами для служебного пользования, а также имеющими гриф «Секретно» и «Совершенно секретно».

Повышенная степень общественной опасности в учреждениях и органах, исполняющих наказание, связана также с особенностями функционирования исправительных учреждений. К ним относятся изолированность территории учреждения, особый порядок посещения осужденных, система субординации должностных лиц.

Возможность применения сотрудниками уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств и оружия, значительным образом обостряют ситуацию с обеспечением законности при исполнении наказания в виде лишения свободы. В связи с этим, отдельную группу преступлений составляют посягательства, связанные с применением к осужденным насилия при превышении должностных полномочий. В 2020 году возбуждено 6 уголовных дел по фактам превышения физической силы, специальных средств и оружия. По данным М.Ю. Конарева, 28–50 % опрошенных осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, считают, что сотрудники исправительного учреждения превышают пределы применения мер безопасности. Очевидно, что подобные случаи обладают высокой степенью латентности.

Так, широкий общественный резонанс вызвало опубликование в социальной сети «Ютуб» видеозаписи под названием «Пытки в Красноярске Заместитель начальника ГУФСИН и его подчиненные пытаются осужденных

---

<sup>1</sup> Борков В.Н. Проблемы уголовно-правовой охраны авторитета власти / В.Н. Борков // Российский юридический журнал. – 2008. – № 3. – С. 78–83.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская академия наук. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – С. 567.

(служебное видео)». Достаточно хорошее качество изображения и звука позволяют на протяжении 13 минут 59 секунд наблюдать применение пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческого достоинства обращение со стороны персонала пенитенциарной службы к осужденным.

Приговором от 22 апреля 2019 г. Богучанского районного суда Красноярского края по делу № 1-36/2019 виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ, признан Ш.Н.В. Судом установлено, что он, являясь заместителем начальника управления безопасности ГУФСИН по Красноярскому краю, в период с 10.11.2013 года по 19.11.2013 года прибыл в служебную командировку в ФКУ ОИУ-26 ОУХД ГУФСИН для проведения проверки организации режима и надзора, в ходе которой ему стало известно, что шестеро осужденных, содержащихся в ЕПКТ нарушают режим содержания – отказываются делать физическую зарядку. В связи с внезапно возникшим неприязненным отношением к указанным осужденным, Ш.Н.В. поочередно завел их в душевую комнату, где, используя нецензурную лексику, высказал угрозы применения насилия в отношении указанных лиц, нанес каждому не менее двух ударов рукой в область грудной клетки и других частей тела, схватил каждого из них своей рукой в области шеи, прижал к стене и удерживал на протяжении нескольких секунд, применил иное жестокое обращение, причинившее физическую боль.

Однако, как показывает правоприменительная практика, в основном общественная опасность преступлений сотрудников уголовно-исполнительной системы связана с их коррупционным характером и выражается в:

- преставлении осужденных в суд к условно-досрочному освобождению или переводу в исправительное учреждение более мягкого режима;
- возможности перевода осужденных из одного исправительного учреждения в другое того же вида, но более приближенное к месту жительства до осуждения;
- предоставлении осужденным необоснованных льгот при отбывании наказания, проносе на территорию исправительного учреждения запрещенных предметов;
- закупке технических средств и оборудования для организации охраны и надзора, продуктов питания.

Характерным признаком большинства должностных преступлений является наличие ложного понимания виновным интересов службы в правоохранительных органах. Наличие у сотрудников уголовно-исполнительной системы властных полномочий, подкрепленных возможностью применения физической силы, специальных средств и оружия, способствует в некоторых случаях проявлению деформированного самовосприятия, которое может выражаться путем:

- чрезмерной оценки своей значимости в достижении целей наказания. Причем виновный склонен недооценивать формально определенные требования закона в отношении осужденных;

– завышенной самооценки своих интеллектуальных и физических возможностей. При этом имеют место бравада и превозношение перед осужденными;

– формирования необоснованных амбиций при реализации своих полномочий. В данном случае для личности виновного характерна плохо контролируемая раздражительность при нарушении осужденными порядка отбывания наказания;

– присвоения статусу сотрудника правоохранительного органа несвойственных функций. Данное обстоятельство может выражаться, например, в излишнем рвении о хозяйственном обеспечении процесса исполнения наказания<sup>1</sup>.

Профессиональная деформация способствует изменению профессиональных возможностей и личности представителя публичной власти «в ассоциальную сторону»<sup>2</sup>. Изменения сопровождаются «внутриличностным психодинамическим конфликтом личности, о чем свидетельствуют многие научные исследования»<sup>3</sup>.

Нравственная деформация волевой сферы проявляется в неспособности «осуществить волевое усилие, «встать» над своими актуальными потребностями и желаниями, преодолеть эмоциональное состояние (страсть) и отдать предпочтение тому, что «надо», а не тому, что «не хочется»<sup>4</sup>.

Таким образом, следует отметить существенные особенности общественной опасности преступлений против интересов публичной власти при исполнении уголовного наказания. Они связаны, в первую очередь, с наличием у сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказание властных полномочий в отношении осужденных, отбывающих наказание в условиях изолированной территории. Выявление посягательств рассматриваемой категории усложняется особенностями нормативно-правового регулирования процесса исполнения наказания, а также осуществления организационно-распорядительной и административно-хозяйственной деятельности. Также процессу их совершения сопутствует наличие у виновных признаков деформированности профессиональной сознательно-волевой сферы.

---

<sup>1</sup> Маратканов Н.А. Должностные преступления сотрудников в уголовно-исполнительной системе: основные признаки и профилактика / Н.А. Маратканов // Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. – 2014. – № 23. – С. 197.

<sup>2</sup> Такасаева К.Р. Морально-психологические факторы профессиональной деформации личности сотрудника ОВД : дис. ... канд. психолог. наук. – М., 2001. – С. 17.

<sup>3</sup> Рожков О.А. Мотивационные детерминанты профессиональной деформации сотрудников уголовно-исполнительной системы : дис. ... канд. психолог. наук. – Рязань, 2013. – С. 14.

<sup>4</sup> Кашкаров А.А. Экзистенциальные и морально-нравственные аспекты психолого-правовой характеристики преступлений, совершаемых должностными лицами органов публичной власти / А.А. Кашкаров // Общество и право. – 2015. – № 3(53). – С. 71–75.

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

## **О ПРИМЕНЕНИИ СУДАМИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА**

Проблемы, связанные с понятием, содержанием, применением принципов бюджетного права, в том числе принципов бюджетной системы, как одной из основополагающих категорий бюджетного права, остаются актуальными в научной литературе и в настоящее время. За последние годы по данной проблематике написано немало научных статей, защищена не одна кандидатская диссертация. Это обстоятельство подчеркивает как важность соответствующей правовой категории, так и наличие спорных, неоднозначных подходов у ученых и практиков.

Самого понятия, раскрывающего категорию «принципы бюджетного права», которое признавалось, хотя бы большинством ученых, до сих пор так и не выработано. Это связано еще и с тем, что нет соотношения существующих принципов бюджетной системы и принципов бюджетного права, а также не систематизированы иные принципы бюджетных правоотношений. Однако, современными учеными предпринимаются попытки в данном направлении.

Отдельные теоретики в области бюджетного права, такие как Ю.А. Крохина, Х.В. Пешкова, Е.Н. Пузакова занимаются изучением сущности принципов бюджетного права. Ученые непосредственно приводят определение принципов бюджетного права, как основополагающих начал, имеющих общеобязательный характер и отраженных в правовых нормах либо вытекающие из анализа их содержания. Указанный подход кажется приемлемым, на первый взгляд, но в действительности же, он, в основе своей построен лишь на позитивистском (нормативистском) понимании права.

Позитивистское понимание права исходит из того, что право – это нормы, изложенные в законах и других нормативных актах. Современное понимание позитивного права во многом основывается на нормативистской концепции Г. Кельзена, назвавшего ее чистым учением о праве. Эта теория исходит из того, что необходимо освободить юриспруденцию от исследовательских приемов, заимствованных из других областей познания. Кроме того, чистота теории права предполагает исключение из нее идеологических оценок, описание права таким, каково оно есть, не занимаясь его оправданием или критикой.

Кроме авторов, которые основывают свое понимание принципов бюджетного права на позитивистском правопонимании, есть и такие, которые рассматривают отдельные принципы бюджетных отношений с либертарно-

юридического понимания права, сочетая его с позитивистским<sup>1</sup>. При этом исследований принципов бюджетного права с позиции интегративной теории понимания права не было.

В рамках научно обоснованной концепции интегративного правовопонимания право не сводится только к закону.

Исходя из положений научно обоснованной концепции интегративного правовопонимания, согласно которым принцип права есть регулятор правоотношений, первичный элемент единой, развивающейся и многоуровневой системы форм национального и (или) международного права, можно дать определение принципам бюджетного права: принципы бюджетного права – основополагающие элементы единой системы форм бюджетного права, обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы бюджетных правоотношений.

Из всех принципов бюджетного права в статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) нормативно закреплены лишь принципы бюджетной системы. Таким образом, принципы бюджетной системы с точки зрения систематизации бюджетного права как подотрасли являются принципами подинститута бюджетной системы, то есть частью целого – принципов бюджетного права. Принципы бюджетного права пронизывают его институты и правовые нормы, являются стержнем всей системы бюджетного права. Они имеют важное значение для регулирования общественных правоотношений, правоприменения. При этом некоторые принципы, содержащиеся в ст. 28 БК РФ, частично повторяют друг друга, охватываются один другим. Данные принципы в основном сформулированы как права, обеспеченные набором правовых средств, реже – как обязанности.

Принципы бюджетного права, по мнению Н.И. Химичевой, имеют особое значение как позволяющие выявлять и устранять коллизии в правоприменении, что свидетельствует о важности выработки правовых принципов и их нормативного закрепления<sup>2</sup>.

Помимо важного теоретического значения, отражения в нормах права доктрины бюджетного права, они имеют и практическое значение, в частности применяются судами. При этом, являясь непосредственными регуляторами правоотношений принципы, в отличие от некоторых других норм, не должны подвергаться частым пересмотрам, они призваны оставаться неизменными.

Одна из важных практических задач принципов бюджетного права – устранение коллизий и неопределенностей в бюджетном праве, для чего

---

<sup>1</sup> LawBook.online. – URL : <https://lawbook.online/pravovoe-regulirovanie-mejdunarodnoe/112-pozitivistskiy-podhod-15268.html> (дата обращения 10.01.2021).

<sup>2</sup> Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования / Общие вопросы финансового права NOTA BENE (ООО «НБ-Медиа»). – URL : [www.nbpublish.com](http://www.nbpublish.com) (дата обращения 10.01.2021).

принципы служат указателями для органов публичной власти – судов<sup>1</sup>, в их правоприменительной деятельности, могут играть роль своеобразной «дорожной карты» в попытках найти справедливое решение.

Важно отметить, что в процессе индивидуального судебного регулирования не так уж часто встречаются случаи прямого применения принципов бюджетного права или случаи, когда принципы бюджетного права имели бы существенное значение при вынесении решения, т.е. суды, как правило, ссылаются на конкретные нормы права. Нередко на практике имеют место ситуации, когда судами, при разрешении конкретного спора, используются нормы права, в которых принципы бюджетного права не отражены должным образом, что приводит к нарушению прав и правовых интересов сторон. Это объясняется особым характером самой природы индивидуального судебного регулирования. Судами не применяются в равной степени, как основополагающие (общие), так и специальные принципы бюджетного права, в ситуациях, когда конкретные обстоятельства, поведение сторон и имеющиеся доказательства требуют оценки прежде всего с позиций принципов права<sup>2</sup>.

Своевременное преодоление судом в процессе рассмотрения конкретного спора иерархической коллизии между нормой права и основополагающими (общих) и специальными принципами бюджетного права, может способствовать правильному, и в соответствии с положениями национального права, разрешению спора. Показателен в этом отношении следующий пример.

Решением председателя областного суда протест заместителя прокурора области об изменении постановления судьи в части зачисления взысканного штрафа в местный бюджет, как вынесенного с нарушением требований статьи 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации, был отклонен, а постановление судьи районного суда оставлено без изменения. По этому же делу, в постановлении Верховного Суда Российской Федерации № 83-АД04-1<sup>3</sup> установлено, что протест заместителя Генерального прокурора подлежит удовлетворению частично, т.к. судья не вправе был указывать в резолютивной части постановления о том, что штраф подлежит зачислению в доход местного бюджета.

В то же время, Конституционный Суд в своем Постановлении от 17 июня 2004 № 12-П<sup>4</sup> справедливо отмечает, что нормы Конституции о государственном единстве и государственной целостности обязывают федерального законодателя осуществлять такое правовое регулирование, которое «способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы».

---

<sup>1</sup> Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 2. – С. 192–203.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10.05.2016 № 307-КГ16-549; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.09.2015 № 13АП-16575/2015 13АП-16576/2015 по делу № А26-9761/2014 // Доступ из системы СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.01.2021).

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.01.2021).

<sup>4</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.01.2021).

Таким образом, судьи при рассмотрении индивидуального спора исходят из буквального содержания нормы бюджетного права, которое часто сводится к содержанию прав и обязанностей субъектов правоотношений. Однако, при применении нормы права судами, на наш взгляд, должна учитываться вся иерархия принципов бюджетного права и применяться, если это необходимо, соответствующие приемы техники устранения коллизий в праве. Примером нетривиального применения принципа единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ) может послужить кассационное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 15.09.2010 по делу № 33-2995<sup>1</sup> суд отклонил довод о том, что бюджетное законодательство не содержит запрета на внесение изменений в законы о бюджете после окончания финансового года. По мнению суда, иначе можно было бы считать, что бюджет года может быть изменен в течение неопределенного и неограниченного каким-либо сроком времени, что прямо нарушало бы установленный БК РФ (ст. 29) принцип единства бюджетной системы, единства бюджетного законодательства, единства порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов всей бюджетной системы РФ.

Представленные примеры индивидуального судебного регулирования демонстрируют то, что судьи, являясь заинтересованными в справедливом, законном и обоснованном исходе дела, руководствуются чаще нормами права, а не принципами права. В таких условиях представляется необходимым нормативно определить не только сами принципы бюджетного права, но и их иерархию в сравнении с институциональными принципами бюджетного права.

*Лабанова Сусанна Арсеновна,  
старший преподаватель  
кафедры государственно-правовых дисциплин,  
СКФ ФГБОУВО «РГУП»  
г. Краснодар*

## **ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Согласно нормам Основного Закона РФ (Конституции РФ<sup>2</sup>) публичную власть в России сегодня осуществляет многонациональный народ (непосредственно и через образуемые им органы государственной власти и

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.01.2021).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 04.07.2020).



местного самоуправления). На это указывает и Конституционный суд, отмечая, что публичная власть в России осуществляется посредством не только органов государственной власти, но и местного самоуправления, а также его органов, не входящих в систему органов государственной власти<sup>1</sup>.

При этом, под субъектом публичной власти, по мнению Л.А. Морозовой, следует понимать непосредственного носителя такой власти, его активное, направляющее начало<sup>2</sup>.

Следовательно, непосредственными субъектами публичной власти сегодня являются органы всех ветвей государственной власти и органы местного самоуправления. Как, верно, указывает Н.Е. Косач, реализуется публичная власть в результате осуществления публичного управления<sup>3</sup>.

Несмотря на большое количество отдельных форм реализации полномочий субъектов публичной власти, в целом, их следует разделить сегодня на две большие группы – правовые и организационные формы. В свою очередь, правовые формы реализации полномочий субъектов публичной власти можно разделить на правотворческие и правоприменительные.

При этом реализация полномочий субъектов публичной власти в правотворческой форме полагает формирование главных, стратегически значимых задач и норм поведения, их фиксацию в правовых актах, обязательных к исполнению.

Правоприменительная форма реализации полномочий субъектов публичной власти заключается в упорядоченной, целенаправленной деятельности по претворению правотворческих решений в жизнь, контролю за исполнением данных решений и преследованию правовых нарушений.

Организационные формы реализации полномочий субъектов публичной власти выявляются во множестве определенных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, связанных с подготовкой и обеспечением правотворческой и правоприменительной деятельности.

Например, организационные формы реализации публичной власти включают в себя: получение данных о состоянии дел в социуме; оценочную работу; экспертную работу; регистрационную и кадровую работу; оперативно розыскные мероприятия.

Вместе с тем, в процессе реализации полномочий субъектами публичной власти возникают проблемы их разграничения между государственной властью и местным самоуправлением.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>2</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. – М., 2021. – С. 80.

<sup>3</sup> Косач Н.Е. О понятиях «функции» и «полномочия» органа публичной власти / Н.Е. Косач; Под общей ред. С.В. Беспаловой // Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности. Материалы I Международной научной конференции. – 2016. – С. 56–59. – С. 57.

Наиболее актуальной задачей, на наш взгляд, сегодня является поиск оптимальной модели разграничения полномочий субъектов публичной власти.

Анализ публикаций по данной теме позволил выделить следующие основы нахождения оптимальной модели:

1. Сущностное единство публичной власти, а также ее полномочий.  
2. Результативность обеспечения свобод и прав человека и общества в целом как главная цель и смыслообразующая категория осуществления публичной власти на всех уровнях.

3. Субсидиарность в разграничении полномочий региональных и местных властей, а также их кооперация в ее реализации. Реализация принципа subsidiarity реализации публичной власти (а именно, фиксация публично-властного полномочия на том уровне, на котором оно может с максимальной действенностью исполняться) требует наличия гибкости в перераспределении полномочий<sup>1</sup>.

В целом можно заключить, что требуется дальнейшее развитие правового регулирования вопросов разграничения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением.

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

## **ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Последними поправками в Конституцию РФ было введено понятие публичной власти, которым были объединены федеральный уровень государственной власти, уровень государственной власти субъектов и местного самоуправления, тем самым органы местного самоуправления были включены в единую систему органов государственного управления публичной власти. Понятие единой системы публичной власти сформулировано в Федеральном законе от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», которую образуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Чертков А.Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения ее компетенции // Вестник МГОУ. – 2020. – № 2. – С. 47.

Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности<sup>1</sup>. Данным федеральным законом определяется только система органов публичной власти, но не раскрывается понятие публичной власти, которое не свойственно юридической терминологии и, в целом, российской правовой системе.

Несомненно, категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией. Иное влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства.

Кроме того, правовым основанием для включения органов местного самоуправления в единую систему органов государственной власти являются неоднократные позиции Конституционного Суда РФ, высказанные в тех либо иных решениях по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления.

Следует привести ряд положений Конституционного Суда РФ, которые наглядно показывают трансформацию, как понятия публичной власти, так и системы органов государственной власти, объединенных этим понятием, в которой органы местного самоуправления постепенно приобрели статус органов государственной власти.

«На этом (муниципальном) уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти»<sup>2</sup>.

«Многонациональный народ России осуществляет (суверенную власть) как непосредственно, так и через органы публичной власти»<sup>3</sup>.

«Местное самоуправление как один из уровней публичной власти призвано в единой системе народовластия совместно с федеральными

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2002 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека»<sup>1</sup>.

«Органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне»<sup>2</sup>.

«С точки зрения своего конституционно-правового статуса местное самоуправление является обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства<sup>3</sup>, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными и региональными органами государственной власти участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства».

Окончательно как единая система органов государственной власти местное самоуправление было обозначено в Заключении от 16.03.2020 г. № 1-3 о поправках к Конституции РФ, где Конституционный Суд РФ указал, что «единство системы публичной власти, имплицитно (не явно) следующей из конституционных положений, понимается как функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, не

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не лишает их конституционно закрепленной самостоятельности»<sup>1</sup>.

Изложенная позиция Конституционного Суда РФ о единстве системы публичной власти исчерпывающим образом раскрывается через ранее высказанные конституционной инстанцией выводы по смежным вопросам.

Тем не менее, как и во многих политико-правовых вопросах, взгляд на местное самоуправление как низовой уровень публичной власти, по-прежнему остается предметом дискуссии, так как местное самоуправление является первичной структурой в общей системе управленческой деятельности государства, которая имеет непосредственное взаимодействие с гражданами и организациями. Вместе с тем, на протяжении многих лет наблюдается последовательное «огосударствление» местного самоуправления, предпосылками которого является сложившаяся система бюджетирования территорий, подконтрольная практика делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, а также практика согласования кандидатур при назначении на ведущие должности в органах местного самоуправления. Данному явлению также способствует создаваемая одноуровневая система организации местного самоуправления, состоящая из муниципальных округов<sup>2</sup>, взамен функционирующей двухуровневой системе – муниципальный район, сельское поселение, в основу которой положен поселенческий принцип. Одноуровневая система организации местного самоуправления более подконтрольна, и более поддается разным модификациям (централизации) и унификациям.

Процесс создания одноуровневой системы организации местного самоуправления фактически завершился с исключением из Конституции РФ поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления. Таким образом, теперь на территориях, где местное самоуправление организовано в одноуровневом формате единая система публичной власти действительно может быть оформлена в виде трехступенчатой управленческой системы. Там же, где сохраняется поселенческий принцип и сохраняются муниципальные районы организация публичной власти на местном уровне разветвляется.

---

<sup>1</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 №1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211

Однако данное обстоятельство не исключает такого проблемного аспекта при реализации органами местного самоуправления делегированных полномочий федеральных органов государственной власти либо полномочий органов власти субъектов РФ, в любой сфере, в частности социальной и здравоохранения, когда имеет место перенос решений социальных вопросов на муниципальный уровень и фактический отказ государства от их реализации. При этом передача полномочий не сопровождается достаточным финансированием для их реализации, а собственных бюджетных средств недостаточно, тем самым экономическая несостоятельность органов местного самоуправления приводит к кризисному положению в большинстве муниципальных образований.

Вместе с тем, с одной стороны, местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, но, с другой стороны, по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал.

Создаваемая в целях централизации и вертикализации государственного управления единая система публичной власти выводится через принцип федерализма, в чем просматривается правовая двойственность организации публичной власти в Российской Федерации, а также сложившаяся система неимперативных отношений муниципальной власти и власти государственной, которые очевидно упрочатся в рамках единой системы публичной власти.

При внесении изменений в федеральное законодательство, направленных на установление правовых основ организации единой системы публичной власти вполне стоит ожидать углубления неимперативных форм взаимодействия с введением новых форм административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В данном контексте в первую очередь следует обратить внимание на существующий разрозненный массив полномочий органов публичной власти разного уровня. Поэтому необходимо пересмотреть полномочия и механизм их делегирования между уровнями публичной власти в рамках единой системы публичной власти.

Процесс формирования единой системы публичной власти, производной от созвучного конституционного принципа, находится только на первом этапе, хотя ее концепция в отечественном конституционном и административном праве и в практике Конституционного Суда РФ существует уже не первый год. Однако теперь огромная ответственность возлагается на законодателя, которому предстоит, обобщив эти теоретические и практические постулаты, сформировать законодательную базу для эффективного и согласованного функционирования и взаимодействия федеральной, региональной и муниципальной публичной власти.

Однако, в целом четко прослеживается тенденция к централизации системы государственного управления на всех уровнях, что проявляется в подконтрольности и обязательности согласования многих решений органов местного самоуправления, в чем, также, можно усматривать «перекладывание» ответственности на органы местного самоуправления.

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

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНОЧНЫХ ПРОЦЕДУР В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РФ**

В настоящее время при реформировании государственного управления в Российской Федерации внедрение системы показателей оценки результативности и эффективности деятельности органов публичной власти является очень важным.

Под управлением результативностью общепринято понимать такой подход к государственному управлению, при котором каждый орган государственного управления должен ставить перед собой цели и задачи, приносящие значимый эффект. Иначе говоря, имеется в виду кумулятивный эффект инноваций, где внедрение новейших управленческих технологий дает возможность реструктурировать дальнейшую управленческую деятельность, что дает ей возможность стать более эффективной и результативной<sup>1</sup>.

Можно смело говорить, что оценка эффективности стимулирует руководителей органов исполнительной власти и позволяет им найти ориентир в достижении поставленных целей и задач. Проще говоря, оценка эффективности дает возможность добиваться наиболее качественного государственного управления, нацеленного на достижение показателей, которые будут удовлетворять требованиям населения.

Как мы знаем, систему государственного управления составляют исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления всех видов и уровней, социальные и общественные группы. Основная цель системы государственного управления состоит в решении стратегических

---

<sup>1</sup> Галкин А.И. Основные направления повышения эффективности и результативности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации / А.И. Галкин; Под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: Материалы ежегодной международной научно-практической конференции (г. Москва, 23 ноября 2013 г.). Сборник научных статей. – М. : Юстицинформ, 2014. – 877 с.

задач развития России. В связи с этим, на сегодняшний день уже сформирован массив нормативных актов, направленных на регулирование публичного управления в России. В нем содержатся правовые нормы различных отраслей публичного и частного права, что вызывает необходимость его детального исследования, структуризации, классификации и оценки.

Законодательство в области публичного управления можно разделить на три группы: федеральное, законодательство субъектов Российской Федерации и законодательство органов местного самоуправления. При этом, вся система нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти строится по вертикали, в основе которой лежат общие правовые начала, определяющиеся Президентом Российской Федерации и федеральными органами государственной власти.

Обязательные для исполнительных органов государственной власти регионального и местного уровней рекомендации в части разработки и утверждения нормативных правовых актов закреплены основополагающими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

За последние полтора десятка лет в нашей стране были приняты, изменены и дополнены отдельные нормативные правовые акты, закреплены критерии оценки эффективности органов исполнительной власти.

Оценка эффективности деятельности указанных органов власти является одним из приоритетных направлений государственного управления в России сегодня.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит статью, которая посвящена оценке эффективности деятельности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, что еще раз подтверждает важность работы в направлении оценки эффективности деятельности указанных органов<sup>1</sup>. В результате, сформированы единые принципы и характеристики государственного и муниципального управления, которые отражены в систему законодательства о публичном управлении.

Современная российская система законодательства основана на международных нормах развития управления, а также на конституционных нормах публичного управления. Что касается нового содержания нормативных правовых актов, то оно основано на стратегическом планировании, административном регламентировании, программировании, стандартизации и прогнозировании.

Новые принципы создания законодательства в области публичного управления направлены на аккумуляцию разнообразных идей, к

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ.1999. № 42. Ст. 5005.



примеру, социальных, экономических и их последующую трансформацию в нормативные правовые акты в области публичного управления. Такие идеи могут накапливаться на различных электронных площадках. В результате, можно говорить о том, что законодательство может быстро реагировать на текущие изменения в обществе. В качестве примера можно привести Доктрину продовольственной безопасности<sup>1</sup>, а также национальные проекты и некоторые стратегии, которые имеют форму нормативных правовых актов.

Правовое поведение органов исполнительной власти обусловлено развитием экономической ситуации в стране, развивающейся намного быстрее, чем происходит разработка нормативных правовых актов.

Ранее мы уже говорили о том, что сегодня в своей деятельности органы исполнительной власти используют различные оценочные процедуры. Основная цель такой оценки состоит в формировании эффективного взаимодействия между субъектами и объектами государственного управления. С целью осуществления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти разрабатываются разнообразные рейтинги<sup>2</sup>, перечни, мониторинги<sup>3</sup> и индексы, своды лучших практик<sup>4</sup> и т.д. Такая управленческая деятельность обладает обобщающим и аналитическим характером, который помогает сформировать такой облик управления, который будет способствовать повышению его качества и эффективности.

В настоящее время при реализации полномочий большинством органов исполнительной власти применяются следующие виды оценочных процедур: мониторинг исполнения государственных программ; общественный мониторинг правоприменения; оценка регулирующего и фактического воздействия; оценка органов исполнительной власти субъектов РФ; оценка приоритетных проектов, государственных программ и нацпроектов; оценка реализации инвестиционного стандарта и Стандарта развития конкуренции; оценка руководителей федеральных органов исполнительной власти и др., о чем своей работе говорит Т.В. Щукина<sup>5</sup>.

Широкое распространение получили экспертные процедуры, представляющие собой официально установленную, последовательную и

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21 января 2020 года № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

<sup>2</sup> Рейтинг инвестиционного климата в субъектах РФ, рейтинг эффективности деятельности губернаторов и другие. – URL : <https://asi.ru/investclimate/rating> (дата обращения 13.09.2021).

<sup>3</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>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»// СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

<sup>5</sup> Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография / Т.В. Щукина. – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2019. – С. 25.

упорядоченную совокупность действий, направленную на осуществление оценки качества и эффективности деятельности государства в той или иной области публичного управления, в сфере правоотношений, государственных полномочий или законодательства для последующего вынесения экспертного заключения. Результатом таких экспертных процедур является обоснованное и достоверное экспертное заключение.

Перечислим некоторые виды экспертных процедур, которые осуществляются в деятельности большинства органов исполнительной власти: общественная экспертиза; экспертиза национальных проектов; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; экспертиза административных регламентов; экспертиза проектов государственных программ; экспертиза иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; экспертиза при проведении конкурсов, грантов, субсидий и т.п.

Помимо универсальных оценочных процедур существуют экспертные процедуры, среди которых можно выделить: экспертизу проектной документации, экологическую экспертизу; экспертизу промышленной безопасности; экспертизу качества образования и др.

В деятельности большинства органов исполнительной власти используются следующие виды оценочных процедур: оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия; оценка государственных программ, приоритетных проектов, национальных проектов; мониторинг выполнения государственных программ; оценка органов исполнительной власти субъектов РФ; оценка руководителей федеральных органов исполнительной власти; оценка реализации Стандарта развития конкуренции, инвестиционного стандарта; общественный мониторинг правоприменения и др.

В своей работе А.С. Кисляков и Т.К. Чернышева отмечают, что оценка результативности деятельности государственных органов власти должна быть максимально приближена к оценке социальной эффективности деятельности указанных органов. Иными словами, она должна соответствовать текущим потребностям общества. Авторы указывают на необходимость разработки и последующего внедрения механизмов, способствующих управляемости и эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Рассматривая различия понятий «эффективность» и «результативность» с точки зрения общественной значимости, необходимо отметить то, что результативность определяется как степень достижения поставленных общественных целей, а эффективность, как соотношение суммарного результата для общества с суммарными затратами деятельности федеральных органов исполнительной власти в денежном выражении<sup>1</sup>.

Считаем должным согласиться с мнением А.С. Кислякова и Т.К. Чернышевой в том, что на сегодняшний момент оценка результативности

---

<sup>1</sup> Кисляков А.С. К вопросу об эффективности и результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти / А.С. Кисляков, Т.К. Чернышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 10. – С. 27.

деятельности федеральных органов исполнительной власти проработана недостаточно<sup>1</sup>, так как в практике функционирования органов исполнительной власти федерального значения и уровня субъектов Российской Федерации имеют место факторы, осложняющие проведение такой оценки, например, дублирование функций, конкуренция, определенные различия в формах реализации полномочий Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации, государственных администраций различного уровня.

Необходимо отметить, что в результате реализации стратегического планирования в системе государственного управления сама система и структура законодательства также подвержена изменениям.

Таким образом, существующий сегодня административно-правовой инструментарий далеко не всегда является достаточным для осуществления адекватного и оперативного регулирования оценочных процедур в деятельности государственных органов исполнительной власти.

*Черкашин Дмитрий Алексеевич,  
специалист 1 разряда,  
УФНС России  
по Краснодарскому краю  
г. Краснодар*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К НАЛОГОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

В научной литературе неоднократно рассматривался вопрос о видах юридической ответственности за правонарушения в сфере законодательства о налогах и сборах. Считается, что среди них: административная (глава 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), налоговая (глава 16 Налогового кодекса Российской Федерации), уголовная (глава 22 Уголовного кодекса Российской Федерации) и дисциплинарная (статья 192 Трудового кодекса Российской Федерации)<sup>2</sup>.

Разделение правонарушений в разные кодексы вызвано отличием в них субъектных составов. В административных правонарушениях субъектами выступают организации, физические лица и, преимущественно, должностные лица. В налоговых правонарушениях субъектами выступают

---

<sup>1</sup> Кисляков А.С. К вопросу об эффективности и результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти / А.С. Кисляков, Т.К. Чернышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 10. – С. 29.

<sup>2</sup> Старостин С.А. О налоговых административных правонарушениях / С.А. Старостин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. – С. 65.

организации и физические лица (плательщики налогов), при этом их действия (бездействие) не связаны напрямую с обязанностями должностных лиц.

В силу пункта 4 статьи 108 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – НК РФ), если организацией совершено налоговое правонарушение в связи с совершением административного правонарушения должностным лицом, организация подлежит налоговой ответственности, а должностное лицо – административной.

Рассматривая на практике, полномочия сотрудников Федеральной налоговой службы Российской Федерации следует отметить, что при реализации всех механизмов государственного воздействия спектр административных процедур намного шире, чем принято считать.

Так, должностные лица ФНС России имеют следующие полномочия по привлечению к административной ответственности, предоставленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РФ):

1. По составлению протоколов об административных правонарушениях и их рассмотрении с последующим вынесением постановления о привлечении к административной ответственности (о прекращении производства по делу об административном правонарушении) в отношении правонарушений, предусмотренных частями 2, 4 - 15 статьи 14.5, частью 5 статьи 14.13, частями 3 и 4 статьи 14.25, статьей 15.1, частями 1–3 статьи 15.27 (в пределах своих полномочий), статьей 19.7.6 КоАП РФ.

2. По составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3–5 статьи 14.1.1, статьей 14.1.1-1, частью 3 статьи 14.5, частями 5.1 и 8 статьи 14.13, частью 1 статьи 14.1, частью 5 статьи 14.25, статьями 14.25.1, 15.3–15.9, 15.11, частью 3 статьи 18.17, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ с последующей передачей административного дела для рассмотрения в суд.

Налоговым Кодексом Российской Федерации предусмотрена глава 16, где в статьях 116–129.14 заложено 49 составов налоговых правонарушений.

Помимо правонарушений, содержащихся в главе 16, организации и физические лица могут быть привлечены к налоговой ответственности по результатам выездной налоговой проверки (статья 89 НК РФ) или камеральной налоговой проверки (статья 88 НК РФ).

Характерной чертой налоговых правонарушений является то, что единственной санкцией, предусмотренной в правонарушениях главы 16 НК РФ, является штраф. В свою очередь КоАП РФ в некоторых из своих

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.

<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.

составов дает возможность назначить административное наказание в виде дисквалификации, например по части 5 статьи 14.25 или части 5.1 и 8 статьи 14.13. Такие дела возбуждаются налоговым (регистрационным) органом, однако рассматриваются исключительно судом.

Несмотря на то, что производства по административным и налоговым правонарушениям могут осуществляться одним и тем же должностным лицом в пределах территориального налогового органа, существует ряд особенностей, заложенных законодателем в материальные и процессуальные нормы, которые существенно отличают порядок привлечения к административной ответственности от налоговой.

Во-первых, это порядок извещения о предстоящих процессуальных мероприятиях. В КоАП РФ данный процесс регулируется статьей 25.15. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 лицо также считается извещенным о предстоящем процессуальном мероприятии и в случае, когда из места вручения почтового отправления поступило сообщение об отсутствии адресата, лицо фактически не проживает по заявленному адресу либо отказалось от получения почтового отправления. Кроме того, лицо считается извещенным в случае фактического истечения срока хранения почтового отправления в месте вручения адресату до совершения процессуального действия.

Принципиальное различие от процесса извещения в Налоговом Кодексе заключается в том, что согласно положениям пункта 4 статьи 31 НК РФ корреспонденция считается врученной на 6 рабочий день с момента ее отправки по почте или на следующий день после размещения документа в личном кабинете налогоплательщика независимо от того, получил ее адресат, либо данная корреспонденция впоследствии так и осталась не врученной. При направлении документов посредством телекоммуникационных каналов связи, налоговый орган должен получить от налогоплательщика подтверждение о получении электронного документа; в случае его отсутствия документ направляется посредством заказной корреспонденции.

В КоАП РФ все собранные по делу доказательства фиксируются и описываются протоколом об административном правонарушении. При привлечении к ответственности за налоговое правонарушение доказательства отражаются в акте налоговой проверки.

Впоследствии, при рассмотрении материалов дел об административном правонарушении должностное лицо налогового органа выносит постановление, о налоговом правонарушении – решение.

Непринципиальные на первый взгляд различия создают коллизии по подмене материальных и процессуальных норм. Опытные юристы

прекрасно знают, что, если кодекс, согласно которому рассматривается дело, содержит конкретные процессуальные нормы, их нельзя подменять процессуальными нормами другого кодекса. Однако на практике при осуществлении производств по налоговым или административным правонарушениям такие ситуации не редки и их, как правило, приходится разрешать в апелляционных и кассационных инстанциях.

Помимо рассмотренных выше особенностей имеется еще несколько различий в материальных и процессуальных нормах.

Согласно части 3 статьи 112 НК РФ лицо, считается подвергнутым налоговому правонарушению в течение 12 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или налогового органа. Между тем, согласно статье 4.6 КоАП РФ лицо считается подвергнутым административному правонарушению в течение 1 года с момента полного исполнения наложенной санкции. При этом, если в результате привлечения к административной ответственности лицу будет назначено административное взыскание в виде штрафа, и указанный штраф оплачиваться не будет, то такое лицо будет подвержено административному наказанию в течение 2 лет, в течение которых административный штраф можно взыскать в принудительном порядке согласно статье 31.9 КоАП РФ, и в течение года, с момента окончания такой возможности – итого в течение 3 лет. Данная позиция также нашла свое отражение в Обзоре судебной практики ВС РФ № 4 (2018) от 26.12.2018.

Важность данной нормы находить свое отражение, в частности, при реализации налоговыми органами полномочий по привлечению к административной ответственности по частям 5.1, 8 статьи 14.13, части 5 статьи 14.25 КоАП РФ, где повторное совершение правонарушения в период, когда привлекаемое лицо было подвержено административному наказанию за совершение аналогичного правонарушения, влечет за собой более строгое наказание – дисквалификацию.

Еще одним немаловажным различием положений КоАП РФ и НК РФ является установленный законодателем срок давности привлечения к административной ответственности. Согласно части 1 статьи 113 НК РФ срок давности за совершение налогового правонарушения составляет 3 года.

Согласно статье 4.5 КоАП РФ, срок давности, исчисляемый в количестве 3 лет, предусмотрен только для правонарушений в сфере банкротства (применяется для частей 5, 5.1, 8 статьи 14.13 КоАП РФ), для правонарушений о налогах и сборах и о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей срок давности составляет 1 год.

Увеличенный срок давности обусловлен обстоятельствами, которые объективно не позволяют в течение общего срока давности привлечь лицо к административной или налоговой ответственности, в частности, особенностями производства по делам об административных правонарушениях, их общественной опасностью, сложностью выявления и другими свойствами.

Исходя из практики применения рассмотренных положений, полагаю, что перенос целого комплекса норм из Налогового кодекса в Кодекс об

административных правонарушениях, или наоборот, создаст лишнюю путаницу в правоприменении. Налоговые правонарушения сгруппированы в силу своей специфичности и неотделимы от иных норм, содержащихся в Налоговом кодексе.

В целях унификации и стандартизации смежных норм права оптимальным решением стало бы приведение норм КоАП РФ в тождественное положение с иными кодексами с учетом сформировавшейся судебной практики и доктринальными позициями в новой редакции, готовящейся Министерством юстиции Российской Федерации.

*Научное издание*

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

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 28.02.2022

Бумага «Снегурочка»

Печ. л. 12

Усл. печ. л. 11,2

Уч.-изд. л. 10,1

Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Печать трафаретная

Изд. № 1229

Тираж 105 экз.

Заказ № 2341

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>