ISSN 2225-8299

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

май
2013
№5

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

© Кизилов, 2012

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ
ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОМНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 ОТ 22.12.2011 Г.
ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 Г.

ISSN 2225-8299

№ 5 (17) 2013 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION
REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 Г.
IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск
Председатель редакционного совета
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар
Редакционный совет:
Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк
Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск
Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва
Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)
Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар
Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов
Редакция:
Рубцов Д.В.
Маркарьян А.В., г. Энгельс
Верстка и перевод на англ. язык:
Кабулин Л.А., г. Энгельс

Editor in chief of the magazine:
Kizilov V.V., c.j.s., Omsk
Chairman of the editorial board:
Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar
The editorial board:
Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk
Kositsin I.A., c.j.s., Omsk
Lapina M. A., d.j.s., Moscow
Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)
E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar
Channov S.E., d.j.s., Saratov
The editorial staff:
Rubtsov D.V.
Markar'yan A.V., Engels
Layout and translation into English:
Kabulin L.A., Engels

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:
Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.
E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная.
Гарнитура таймс
Номер подписан в печать 09.06.2013 г.
Усл. печ. л. 6.37
Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии обособленного подразделения ЗАО «САНАР»
Тел. (8453) 75-04-49

Format 60x84 1/16
Offset printing
Times fount
The issue has gone to bed on the 9th of June, 2013.
Nominal print 6.37 sh.
Circulation of 200 copies
Printed in the press of the solitary subdivision ZAO (CJSC) «SANAR»
Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону
Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial is prosecuted
© Кизилов В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Административно-правовой режим деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности **3**
Воронов А. М.

Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах своей деятельности как форма парламентского контроля **17**
Зубарев А. С.

Проблемы реализации разрешительного способа административно-правового регулирования **28**
Зырянов С. М.

К вопросу о паспорте научной специальности 12.00.14 – административное право, административный процесс **42**
Лапина М. А.

Транспортная безопасность как фактор обеспечения национальной безопасности РФ: теоретический и геополитический аспекты **48**
Попова Н. Ф.

Значение производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, для совершенствования системы государственного управления **65**
Фогель Э. В.

Отзыв официального оппонента на диссертационное исследование Миннигуловой Динары Борисовны **72**
Чаннов С. Е.

Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в России **83**
Чепурнова Н. М., Марков К. В.

Актуальные вопросы содержания и особенности реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года **100**
Юрицин А. Е.

Нагрузка судьи как фактор качества правосудия **113**
Яковлева И. В.

УДК 342.9 : 35.07

Воронов А. М. / Voronov A. M.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME OF CUSTOMS BODIES' ACTIVITY IN ENSURING PUBLIC SECURITY

Воронов Алексей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор, директор ЦЕНТРА правовых основ развития госуправления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества, Москва,
alex_voronoff@mail.ru

Отмечается особенность государственной службы в таможенных органах, которая заключается в разделении ее должностных лиц на служащих государственной гражданской службы и сотрудников, реализующих функции правоохранительной службы.

Утверждается, что административно-правовой режим деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации представляет собой комплексный правовой институт административного права, и по праву выступает одним из важнейших инструментов государственной политики, направленным на обеспечение общественной безопасности и защиту как публичных, так и частных интересов государства в сфере таможенного дела.

Постулируется основная задача административно-правового режима

деятельности таможенных органов – защита внутреннего рынка Российской Федерации от неблагоприятных внешнеэкономических факторов, внутренних и внешних угроз, выявление и пресечение противоправной деятельности структур транснациональной организованной преступности, а также иной противоправной деятельности физических и юридических лиц, осуществляемой при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу государства.

Ключевые слова: общественная безопасность, таможенные органы, административно-правовой режим деятельности таможенных органов, таможенный режим, таможенное администрирование.

Voronov Aleksei Mikhailovich,
Doctor of law, Professor, Director of the Center of the legal basis for the development of public administration and civil society of Institute of Problems in an Effective State and Civil Society, Moscow,
alex_voronoff@mail.ru

Here is noted a feature of public service in customs bodies, which lies in division of its officials into employees of public civil service and employees exercising functions of law enforcement service.

The author argues that administrative-legal regime of customs authorities' activity in the field of ensuring public security of the Russian Federation is a comprehensive legal institute of administrative law, and rightly is one of the most important instruments of state policy aimed at ensuring public security and protection of both public and private interests of the state in the sphere of customs affairs.

The main aim of administrative-legal regime of customs bodies' activity is

postulated in the article – protection of the internal market of the Russian Federation from adverse foreign economic factors, internal and external threats, detection and suppression of illegal activities of transnational organized crime, as well as other illicit activities of natural and legal persons exercised during moving goods and transport vehicles across the customs border of the State.

Keywords: public security, customs bodies, administrative-legal regime of customs bodies' activity, customs regime, customs administration.

Следует отметить, что каждое направление административной деятельности государственных администраций, в том числе и таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, должно быть организовано в рамках того или иного правового режима, определяющего их компетенцию.

Административно-правовой режим деятельности таможенных органов (далее таможенный режим) является наиболее эффективным средством правового регулирования общественных отношений, возникающих при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу.

В настоящее время становление Таможенного союза в рамках Единого экономического пространства и вступление Российской Федерации во Всемирную торговую организацию определяют основные цели, задачи и направления развития таможенных органов РФ. В результате активного обновления таможенного законодательства значительно усиливается влияние таможенного регулирования как элемента государственного регулирования внешнеторговой деятельности на процессы интеграции в мировую экономику и международную торговую систему.

Как справедливо отмечает О. В. Гречкина, реформированию подвергается вся система административного управления в сфере таможенного регулирования. Это и организационно-структурная, и кадровая, и нормотворческая составляющие системы. Вместе с тем быстро меняющаяся экономическая

обстановка предъявляет все более высокие требования к таможенному администрированию, призванному обеспечивать законность правоотношений, возникающих между участниками внешнеэкономической деятельности и государством в ходе реализации и защиты прав, свобод и законных интересов лиц при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу [9].

Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана создан 19 декабря 2009 года в Алма-Ате (Казахстан), где главы трех государств подписали Совместное заявление о его формировании. Первый этап работы Таможенного союза начался 1 января 2010 года с введения единого таможенного тарифа [1]. Единый таможенный тариф Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕТТ ТС) – свод ставок ввозных таможенных пошлин, применяемых к товарам, ввозимым на единую таможенную территорию Таможенного союза из третьих стран, систематизированных в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (ТН ВЭД ТС).

Следует отметить, что высшим органом Таможенного союза являются Межгосударственные Советы на уровне глав государств и глав правительств. Единый постоянно действующий регулирующий орган – Комиссия таможенного союза.

Формирование таможенного союза предусматривает создание единой таможенной территории, в пределах которой не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. В рамках таможенного союза применяется единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами.

С первого июля 2010 г. вступил в действие Таможенный кодекс Таможенного союза ЕврАзЭС. Для государств-членов таможенного союза законодательство о таможенном деле преобразовалось в сложную нормативную систему, основанную на международно-правовых актах ЕврАзЭС (таможенный кодекс, международные соглашения и решения Комиссии таможенного союза). Решение задач управления таможенным делом в Российской Федерации значительно сместилось на международно-правовой уровень.

Одновременно отечественное таможенное законодательство и его режимная организация усложнились при замене Таможенного кодекса Российской Федерации 2003 г. Федеральным законом от 27.11.2010 г. № 311- ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [4]. Далее в его

развитие принимаются Федеральные законы Российской Федерации: «О присоединении РФ к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 г.» [3], «О ратификации Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях», «О ратификации Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском», Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в части упрощения процедур валютного контроля» [5].

Также Президент РФ 10 декабря 2011 г. подписал закон, направленный на унификацию российского законодательства и законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, которым вносятся изменения в 24 законодательных акта, в том числе в Воздушный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе», в федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и ряд других.

Кроме того, законом также вносятся изменения в законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах в целях приведения его в соответствие с Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 г. «По вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны».

При этом уместно обратиться к истории вопроса. Следует иметь ввиду, что коренное изменение содержания таможенного администрирования было невозможно без принятия новой редакции Таможенного кодекса. ТК РФ 1993 г. [2] разрабатывался в условиях либерализации внешней торговли, но до принятия Конституции РФ, ГК РФ, НК РФ и КоАП РФ, не был приспособлен к стандартам ВТО. С введением в действие с 1 января 2004 г. нового ТК РФ таможенная служба перешла на работу по мировым стандартам и правилам, основанным на системе анализа и управления рисками при

максимальном использовании современных таможенных и информационных технологий. Теперь на первый план выдвинулась не фискальная (не снятая при этом с таможенной службы) задача по обеспечению наполнения дохода бюджета, а задача содействия развитию внешней торговли. ТК РФ 2004 г. содержал значительное количество нововведений по ускорению и упрощению таможенных процедур и в этой части обеспечивал изменение и развитие системы таможенного администрирования.

Однако оптимизация функций таможенных органов потребовала отказа от избыточного таможенного администрирования и комплексных мер по его совершенствованию на основе модернизации информационной системы ФТС России, технического переоснащения таможенных органов, создания современной таможенной инфраструктуры. Первично эти меры определяла Целевая программа, утвержденная Приказом ФТС России от 20.12.2004 № 403. Однако реализация Программы была досрочно прекращена в связи с началом реализации мероприятий Концепции развития таможенных органов, одобренной распоряжением Правительства РФ от 14.12.2005 № 2225-р.

Концепция содержала анализ достигнутых результатов в деятельности таможенных органов, выделяла нерешенные проблемы, ведущие к низкой эффективности таможенного администрирования. Концепция определяла задачу совершенствования таможенного администрирования на основе формирования новых подходов, которые предполагают обеспечение высокой эффективности таможенного администрирования при внешней простоте и быстроте оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ.

Эффективной реализации мероприятий Концепции способствовало решение задач административной реформы по реформированию деятельности таможенных органов. Так, Указом Президента РФ от 11.05.2006 № 473 было установлено, что руководство ФТС России осуществляет Правительство РФ, а Постановлением Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 было утверждено новое Положение о Федеральной таможенной службе [6].

Также распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р утверждена Стратегия развития Федеральной таможенной службы до 2020 года [8], которая предусматривает, что система управления таможенным администрированием Таможенного союза включает Комиссию таможенного союза, Координационный совет руководителей таможенных служб таможенного союза и национальные системы таможенного администрирования.

Стратегическая цель развития Федеральной таможенной службы – развитие до уровня, достаточного для надежного обеспечения экономического развития России в таможенной сфере, качественного таможенного регулирования в интересах создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, потребной защиты отечественных товаропроизводителей, объектов интеллектуальной собственности, максимального содействия внешней торговле, эффективной борьбы с административными правонарушениями и преступлениями.

Далее в контексте Стратегии развития Федеральной таможенной службы, Распоряжением Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р «Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) «Совершенствование таможенного администрирования» принята «дорожная карта» [7].

«Дорожная карта» призвана упростить порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза при их ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации.

Целями «дорожной карты» являются:

- сокращение количества документов, требуемых для совершения таможенных операций и таможенных процедур при ввозе товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозе из Российской Федерации;

- сокращение сроков подготовки и получения документов, необходимых для завершения процедур экспорта и импорта товаров;

- сокращение сроков прохождения всех процедур, связанных с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации;

- сокращение доли теневого оборота импортных товаров на российском рынке;

- внедрение технологий таможенного декларирования и выпуска товаров, позволяющих сократить сроки прохождения административных процедур в связи с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации до минимальных значений.

Существенной новацией Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) стала глава 29. «Общие положения о таможенных процедурах». Так в целях таможенного регулирования в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, ст. 202 Кодекса установлены виды таможенных процедур (согласно ст. 202 Таможенного кодекса

Таможенного союза существует 17 видов таможенных процедур). Также в соответствии со ст. 4 ТК ТС изменения, которые произошли в таможенной терминологии, – понятие «таможенный режим» заменено на «таможенная процедура».

Так в ст. 4. ТК ТС «Основные термины, используемые в настоящем Кодексе» таможенная процедура трактуется как совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами.

Представляется, данная трактовка является более корректной, нежели существующая ранее в п. 12 ст. 18 ТК РФ «таможенный режим – совокупность положений, определяющих статус товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, для таможенных целей». «Статус» (лат. *status* есть – состояние, положение), т. е. абстрактный многозначный термин, в общем смысле обозначающий совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта.

Термин же «процедура» определяется как взаимосвязанная последовательность действий, т. е. нормативно-регламентированный порядок осуществления мероприятий направленных на достижение таможенных целей. Таким образом, таможенный режим есть комплекс таможенных процедур по отношению к товарам и транспортным средствам, перемещаемым через таможенную границу.

Здесь уместно отметить, что своеобразие направлений деятельности, определенных государством для таможенных органов [6], обусловили особенность государственной службы в этих органах, которая заключается в разделении должностных лиц таможенных органов на служащих государственной гражданской службы и сотрудников, реализующих функции правоохранительной службы. Различие их административно-правовых статусов объясняется спецификой государственной гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации, имеющей как фискальный, так и правоохранительный характер.

Так, ст. 6. ТК ТС определяет их основные задачи, в числе которых:

- содействие реализации единой торговой политики таможенного союза;
- обеспечение исполнения таможенного законодательства таможенного союза и иного законодательства государств – членов таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы;

- совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;
- взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции;
- обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу.

Помимо вышеуказанных, входят задачи в исследуемой нами сфере, а именно:

- обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу;
- обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств - членов таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, а также в соответствии с международным договором государств - членов таможенного союза – мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты государств - членов таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;
- выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза;
- обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории таможенного союза в пределах своей компетенции;

Также следует отметить, что на основании ст. 7 ТК ТС таможенные органы государств - членов таможенного союза являются органами дознания по делам о контрабанде, об уклонении от уплаты таможенных платежей и иных преступлениях, производство по которым в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза отнесено к ведению таможенных органов;

- осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших

противоправное деяние, признаваемое законодательством этих государств преступлением, производство по которому отнесено к ведению таможенных органов, исполнения запросов международных таможенных организаций, таможенных и иных компетентных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами;

- ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза.

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным сделать некоторые выводы.

Административно-правовой режим деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации представляет собой комплексный правовой институт административного права, по праву выступающий одним из важнейших инструментов государственной политики, направленным на обеспечение общественной безопасности и защиту как публичных, так и частных интересов государства в сфере таможенного дела.

Порядок регулирования общественных отношений посредством норм права, образующих административно-правовой режим обеспечения таможенного дела, базируется на императивном способе воздействия, осуществляемом главным образом на основе централизованного управления, поскольку именно государство в лице его таможенных органов и должностных лиц устанавливает особый порядок осуществления отдельных видов деятельности в сфере таможенного дела, а также предоставляет и подтверждает право на их осуществление; устанавливает и реализует таможенный и иные виды государственного контроля за порядком перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; закрепляет возможность прекращения различных видов деятельности в сфере таможенного дела по установленным основаниям; определяет меры юридической ответственности за неисполнение установленных режимных предписаний.

Под административно-правовым режимом деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, на наш взгляд, следует понимать совокупность правовых норм и организационных мер, устанавливающих и обеспечивающих в целях защиты экономических и иных интересов государства порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу, а также правила поведения лиц в сфере

таможенного дела, в наибольшей степени отвечающие интересам обеспечения безопасности Российской Федерации.

Рассматриваемый административно-правовой режим сопровождает административную деятельность таможенных органов и их должностных лиц при взаимодействии с физическими и юридическими лицами при реализации ими функциональных обязанностей в сфере таможенного дела. Это получает свое выражение в защите внутреннего рынка Российской Федерации от неблагоприятных внешнеэкономических факторов, внутренних и внешних угроз и способствует выявлению и пресечению противоправной деятельности структур транснациональной организованной преступности, а также иной противоправной деятельности физических и юридических лиц, осуществляемой при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу государства.

Последний аспект особенно важен для органов федеральной таможенной службы, использующих возможности исследуемого режима на направлении борьбы с контрабандой и обеспечением экономической безопасности Российской Федерации.

Сущность административно-правового режима деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности состоит в том, что таможенные органы, наделенные соответствующей компетенцией по осуществлению данного режима, контролируют порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, поведение физических лиц при пересечении через таможенную границу государства, а также выявляют предметы, подлежащие контролю со стороны иных федеральных органов исполнительной власти.

Цель административно-правового режима деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности заключается в соответствующей правовой регламентации и поддержании желаемого развития правоотношений, возникающих в процессе защиты экономических интересов страны и обеспечения безопасности Российской Федерации в сфере внешнеэкономической деятельности при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации и обеспечении должной реализации прав как физических, так и юридических лиц в охраняемой сфере.

Также таможенные органы, реализуя правовые меры безопасности, обеспечивают функционирование таможенных режимов, оказывают содействие другим государственным органам в обеспечении административно-правовых

режимов въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее; режима государственной границы и режима в пунктах пропуска через границу; разрешительной системы и режима безопасности оборота наркотических средств, а также осуществляют иные меры общепредупредительного характера.

Административно-правовой режим деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности не ограничивается исключительно выполнением правоохранительной функции. Деятельность по обеспечению общественной безопасности таможенными органами находит свое отражение также во взимании таможенных платежей, осуществлении таможенного оформления, проведении валютного и таможенного контроля, осуществления оперативно-розыскной и иной деятельности.

Основное назначение данного режима состоит в создании надежных правовых и организационных барьеров, способных предупредить и своевременно пресечь противоправную деятельность транснациональной организованной преступности, а также иную противоправную деятельность в сфере перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза.

Список литературы:

1. Единый таможенный тариф Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (в ред. Решений Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 900, от 09.12.2011 № 901) / Приложение № 1 к Решению Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2011 года № 850 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Таможенный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 18 июня 1993 г. № 5221-1 (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Федеральный закон от 03.11.2010 № 279-ФЗ «О присоединении РФ к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 г.» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5744.

4. Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

5. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном

контроле» в части упрощения процедур валютного контроля» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст.7348.

6. Постановление Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.

7. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р «Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) «Совершенствование таможенного администрирования» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3926.

8. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «Стратегия развития Федеральной таможенной службы до 2020 года // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

9. Гречкина О. В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М. 2011.

References:

1. Uniform customs tariff of the Customs Union of the Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan and the Russian Federation (in edition of the Decision of the Commission of the Customs Union No. 900 from 09.12.2011 and No. 901 from 09.12.2011). Appendix No. 1 to the Decision of the Commission of the Customs Union No. 850 from November 18, 2011 [Edinyi tamozhennyi tarif Tamozhennogo soyuza Respubliki Belarus', Respubliki Kazakhstan i Rossiiskoi Federatsii (v red. Reshenii Komissii Tamozhennogo soyuza ot 09.12.2011 № 900, ot 09.12.2011 № 901) / Prilozhenie № 1 k Resheniyu Komissii Tamozhennogo soyuza ot 18 noyabrya 2011 goda № 850]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Customs Code of the Russian Federation: Federal Law No. 5221-1 from June 18, 1993 (lost effect) [Tamozhennyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: FZ ot 18 iyunya 1993 g. № 5221-1]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 279-FL from 03.11.2010 "On Russia's Accession to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures from May 18 1973, in the wording of the Protocol on Amendments to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures from June 26, 1999" [Federal'nyi zakon ot 03.11.2010 № 279-FZ «O prisoedinenii RF k Mezhdunarodnoi konventsii ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur ot 18 maya 1973 goda v redaktsii

Protokola o vnesenii izmenenii v Mezhdunarodnuyu konventsiyu ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur ot 26 iyunya 1999 g.»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 45, article 5744.

4. Federal Law No. 311-FL from 27.11.2010 "On Customs Regulation in the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27.11.2010 g. № 311-F3 «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 48, article 6252.

5. Federal Law No. 406-FL from December 6, 2011 "On Amending the Federal Law "On Currency Regulation and Currency Control" in the Part of Facilitation the Procedure of Exchange Control" [Federal'nyi zakon ot 6 dekabrya 2011 g. № 406-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O valyutnom regulirovanii i valyutnom kontrole» v chasti uproshcheniya protsedur valyutnogo kontrolya»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 50, article 7348.

6. RF Government Decree No. 459 from 26.07.2006 "On the Federal Customs Service" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.07.2006 № 459 «O Federal'noi tamozhennoi sluzhbe]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 32, article 3569.

7. RF Government Order No. 1125-o from 29.06.2012 "On Approval of the Plan (roadmap) of Events "Improvement of Customs Administration" [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.06.2012 № 1125-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatii (dorozhnoi karty) «Sovershenstvovanie tamozhennogo administrirovaniya»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 28, article 3926.

8. RF Government Order No. 1662-o from 17.11.2008 "Development Strategy of the Federal Customs Service up to 2020 [Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17.11.2008 № 1662-r «Strategiya razvitiya Federal'noi tamozhennoi sluzhby do 2020 goda]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 47, article 5489.

9. Grechkina O. V. *Administrative Jurisdiction of Customs Authorities of the Russian Federation: Theoretical and Applied Research*. Thesis abstract of a Doctor of law [Administrativnaya yurisdiktsiya tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-prikladnoe issledovanie. Avtoref. dis. ...d-ra yurid. nauk]. Moscow: 2011.

УДК 342 : 354

Зубарев А. С. / Zubarev A. S.

ЕЖЕГОДНЫЕ ОТЧЕТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О РЕЗУЛЬТАТАХ СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

ANNUAL REPORTS OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE RESULTS OF ITS ACTIVITIES AS A FORM OF PARLIAMENTARY CONTROL

Зубарев Андрей Сергеевич,
главный специалист Департамента правовой работы Администрации г. Воронежа, 1985zubarev@mail.ru

В статье рассматривается содержание отчетов Правительства Российской Федерации о своей деятельности за 2008-2012 г. перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, анализируются их основные недостатки и предлагается механизм по их устранению. Уделяется внимание взаимосвязи ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации с иными формами парламентского контроля.

Ключевые слова: парламент, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, отчет Правительства, парламентский контроль, формы парламентского контроля.

Zubarev Andrei Sergeevich,
Chief expert at the Department of legal work of the Voronezh city administration,
1985zubarev@mail.ru

The article deals with the content of the reports of the Government of the Russian Federation on its activities for 2008-2012 before the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, analyses their main disadvantages and proposes a mechanism to eliminate them. Attention is given to the relationship of annual reports of the Government of the Russian Federation with other forms of parliamentary control.

Keywords: The Parliament, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Government report, parliamentary control, forms of parliamentary control.

Заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, как форма парламентского контроля было установлено Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [2].

Инициатива внесения этих и иных конституционных изменений принадлежала Президенту Российской Федерации и была обнародована 5 ноября 2008 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации [13]. Весь законотворческий процесс занял около двух месяцев (закон был принят Госдумой 21 ноября, одобрен Советом Федерации 26 ноября, 30 декабря 2008 г. подписан Президентом) благодаря скорости принятия Закона в науке указанные новеллы назвали «реформой на одном дыхании» [15].

Введение указанной формы парламентского контроля не стало чем то новым для российской правовой действительности, так как по ранее действующему законодательству в компетенцию Верховного Совета Российской Федерации входило ежегодное заслушивание отчета Председателя Совета Министров Российской Федерации о деятельности Совета Министров Российской Федерации. Также предусматривалось заслушивание отчетов членов Правительства Российской Федерации по вопросам их ведения (см. ст.

13 Закона РФ [1]). По результатам этих процедур парламент мог поставить вопрос об изменении состава Правительства, а также выразить недоверие Правительству в целом (см. ст. 104 Регламента ВС РСФСР [5]).

До принятия поправок Конституция Российской Федерации содержала обязанность Правительства ежегодно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114). Кроме того, в некоторых конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации содержались нормы, обязывающие правительства и другие органы региональной исполнительной власти предоставлять отчеты и доклады о своей деятельности соответствующим законодательным (представительным) органам [7]. Правовая позиция о подконтрольности всех уровней исполнительной власти была подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 19-П от 10.12.1997, в котором отмечалось: «обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон» (см. п. 10 Постановления [6]).

Таким образом, внесение в Конституцию Российской Федерации поправок о расширении парламентского контроля стало естественным продолжением процесса совершенствования отечественной системы «сдержек и противовесов». Поэтому это событие в целом положительно было встречено в правовой науке, сопровождалось следующими характеристиками: «представляется оправданным, усиливающим парламентский контроль над исполнительной властью, повышающим степень парламентской ответственности Правительства» [8]; «внесло довольно существенные коррективы в российскую форму правления» [10]; «была подтверждена подконтрольность органов исполнительной власти органу законодательной власти» [9]; «создает процедурные условия для более системной оценки деятельности Правительства РФ» [12]; «небольшой шаг вперед в развитии сложившейся формы правления» [14].

Регулирование новой формы парламентского контроля осуществляется нормами Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [3]. На уровне Конституции закреплено правомочие Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации, в том числе и по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103), и корреспондирующая ему обязанность Правительства представлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (ч. 1 ст. 114). На уровне Федерального

конституционного закона определены: обязанность Правительства представлять соответствующие отчеты (ст. 13), принятие отчетов исключительно на заседаниях Правительства (ст. 28), подготовка отчетов в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства, и обязательное опубликование отчетов в «Российской газете» и «Парламентской газете» (ст. 40.1.).

На сегодняшний момент в Государственной Думе были заслушаны ежегодные доклады Правительства Российской Федерации за 2008-2012 годы [17; 18; 19; 20; 21]. Проанализировав процедуру заслушивания отчетов Правительства Российской Федерации, следует отметить, что она состоит из следующих этапов: 1) вступительный – в рамках которого Председатель Правительства информирует депутатов об общих направлениях деятельности Правительства в отчетный период; 2) основной – в рамках которого Председатель Правительства доводит до депутатов сведения о конкретных результатах деятельности Правительства, а также дает ответы на вопросы депутатов, внесенные до заслушивания отчета; 3) ответы Председателя Правительства на вопросы депутатов после заслушивания отчета.

Семантический анализ положений, содержащихся в рассматриваемых отчетах, позволяет выделить в них некоторые спорные моменты.

Во-первых, вряд ли возможно определить информацию, содержащуюся в докладах, именно как отчетную. Этимологически отчет представляет собой – сообщение, доклад о своих действиях, работе [11]; письменное или устное сообщение о своих действиях или о выполнении возложенного поручения, представляемое лицу или учреждению [16]; объяснение (изложение) произошедшего [16]. Соответственно ежегодный отчет должен содержать в себе сведения о действиях Правительства за отчетный период.

Однако в тексте отчета Правительства за 2008 г. из 80 положений 40 были направлены на реализацию в будущем, при этом конкретные сроки исполнения 23 положений не устанавливались, либо их реализация выходила за пределы срока полномочий действующего состава Правительства. Эти обстоятельства фактически не позволяют Государственной Думе их проконтролировать, а действующему составу Правительства выполнить.

Указанная ситуация прослеживается в отчетах за 2009-2012 г. Так, в отчете за 2009 г. из 108 положений 40 направлены на реализацию в будущем, для 28 положений не установлены сроки исполнения либо их реализация выходит за срок полномочий действовавшего состава Правительства; в отчете за 2010 г. из 170 положений 82 направлены на реализацию в будущем, для 60 положений не установлены сроки исполнения либо реализация выходит за

срок полномочий; в отчете за 2011 г. из 124 положений 62 направлены на реализацию в будущем, для 59 положений не установлены сроки исполнения либо их реализация выходит за срок полномочий; в отчете за 2012 год из 120 положений 32 направлены на реализацию в будущем, для 20 положений не установлены сроки исполнения.

В этой связи, можно выделить следующие виды информации, содержащейся в докладах Правительства: 1) положения, исполненные в отчетном году; 2) положения, реализация которых предусмотрена в будущие периоды. Представляется, что второй вид положений как несодержащий отчетной информации не должен включаться в текст отчета. Указанная информация должна отражаться в программных документах Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, в связи с тем, что деятельность Правительства как органа государственной власти основана на полномочиях, закрепленных в ст. 114 Конституции России, ст. ст. 13-22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», то отчет Правительства должен содержать информацию о деятельности Правительства по реализации соответствующих полномочий. Структура отчетов должна охватывать все основные сферы деятельности Правительства: 1) экономику; 2) бюджетную, финансовую, кредитную и денежную политику; 3) социальную сферу; 4) науку, культуру, образование; 5) природопользование и охрану окружающей среды; 6) обеспечение обороны и государственной безопасности; 7) внешнюю политику и международные отношения.

Вместе с тем в проанализированных отчетах фактически отсутствует информация о деятельности Правительства в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, а также в сфере внешней политики и международных отношений. Кроме того, наблюдается периодическое отсутствие информации по реализации следующих полномочий Правительства: 1) по управлению федеральной собственностью; 2) о мобилизационном плане экономики и готовности его исполнения; 3) по регулированию рынка ценных бумаг; 4) по управлению государственным внутренним и внешним долгом; 5) по валютному регулированию и контролю; 6) по валютно-финансовой деятельности в отношениях с иностранными государствами; 7) по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 8) по организации взаимодействия с общественными объединениями и религиозными организациями; 9) по оказанию государственной поддержки фундаментальной науке; 10) по государственной поддержке культуры

и сохранению культурного наследия; 11) по реализации государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности; 12) по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечению экологического благополучия; 13) по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; 14) по оснащению вооружением и военной техникой, обеспечением материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации; 15) по охране Государственной границы; 16) по совершенствованию гражданской обороны; 17) по развитию благотворительности; 18) по проведению единой государственной миграционной политики; 19) по реализации налоговой политики.

Таким образом, в отчетах Правительства отсутствует информация по реализации значительного числа полномочий, что в свою очередь не позволяет сформировать вывод о результатах деятельности Правительства за отчетный период.

В-третьих, часть информации, содержащейся в отчетах, дублирует сведения, утвержденные федеральными законами об исполнении федерального бюджета либо изложенных в проектах федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Количество общих положений о расходах (доходах) либо о планируемых расходах (доходах) содержащихся в отчетах Правительства, составляет: в 2008 г. – 7 из 80 положений; 2009 г. – 14 из 108 положений; 2010 – 31 из 170 положений; 2011 – 8 из 124 положений; 2012 – 17 из 120 положений.

В-четвертых, необходимо отметить малое количество итоговых показателей, позволяющих оценить работу Правительства за отчетный период. В отчетах в основном приводятся общие статистические данные, которые напрямую не характеризуют реализацию Правительством своих полномочий в отчетном году (например, уровень рождаемости, рост промышленности).

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что значительная часть информации, содержащейся в ежегодных отчетах Правительства, не позволяет создать у депутатов Государственной Думы цельную картину о работе Правительства в отчетном году.

Одновременно необходимо учитывать, что отчет Правительства является итоговой формой парламентского контроля Государственной Думы за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому, на наш взгляд, отчет должен содержать информацию о результатах рассмотрения и мерах по

реализации парламентских запросов, рекомендаций, вынесенных Государственной Думой по результатам парламентских расследований, парламентских слушаний и «правительственных часов» за отчетный период.

Улучшить качество ежегодных отчетов Правительства как формы парламентского контроля, по нашему мнению, можно прописав подробно ее содержание в Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [4]. При этом основополагающими могли бы стать следующие положения:

1) отчет должен содержать информацию о конкретных результатах работы Правительства по реализации полномочий, закрепленных в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», за отчетный год;

2) в отчете не должна содержаться информация о планах, сроки реализации которых превышают период деятельности Правительства в действующем составе;

3) в отчете не должна отражаться информация, дублирующая сведения, предоставляемые Государственной Думе в порядке, определенном Бюджетным кодексом Российской Федерации;

4) отчет должен включать в себя сведения о результатах рассмотрения и мерах по реализации парламентских запросов, рекомендаций, вынесенных Государственной Думой по результатам парламентских расследований, парламентских слушаний и «правительственных часов» за отчетный период.

Кроме того, нельзя согласиться с поправкой, внесенной в ч. 3 ст. 154.3 Регламента Государственной Думы Постановлением ГД ФС РФ от 13.04.2012 № 268-6 ГД, исключающей обязательность принятия Государственной Думой постановления по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности. Указанная норма превращает предоставленное конституционной поправкой Государственной Думе контрольное полномочие в отношении Правительства России в информационное полномочие без правовых последствий, что существенно снижает эффективность парламентского контроля за исполнительной властью. Представляется необходимым на законодательном уровне установить императивную норму, предусматривающую обязательное голосование Государственной Думы о доверии (недоверии) Правительству России по результатам рассмотрения ежегодного отчета.

Список литературы:

1. Закон Российской Федерации от 22.12.1992 № 4174-1 «О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304.
5. Регламент Верховного Совета РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 320.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.
7. Демидов М. В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.
8. Дзидзоев Р. М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 23-25.
9. Ищенко О. А., Романов К. И. Административная реформа // Административное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 39-46.
10. Макарцев А. А. Развитие в России парламентарной республики: цель или средство? // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 3-5.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // URL: http://www.ozhegov.ru/ (Дата обращения: 15.05.2013).
12. Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12.
13. Российская газета. № 230. 06.11.2008.
14. Румянцев О. Г. Конституция: курс на пересмотр // ЭЖ-Юрист. 2008. № 45.

15. Сошникова М. Привкус единства // ЭЖ-Юрист. 2009. № 12.

16. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова // URL: http://ushdict.narod.ru/015/w04688.htm (Дата обращения: 15.05.2013).

17. URL: http://правительство.рф/docs/3790/ (Дата обращения: 15.05.2013).

18. URL: http://правительство.рф/docs/10291/ (Дата обращения: 15.05.2013).

19. URL: http://правительство.рф/docs/14898/ (Дата обращения: 15.05.2013).

20. URL: http://правительство.рф/docs/18671/ (Дата обращения: 15.05.2013).

21. URL: http://government.ru/news/1411 (Дата обращения: 15.05.2013).

References:

1. Law of the RF No. 4174-1 from 22.12.1992 "On the Council of Ministers – the Government of the Russian Federation" [Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 22.12.1992 № 4174-1 «O Sovete Ministrov - Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii»]. *Vedomosti SND i VS Rossii – Gazette of the Congress of People's Deputies of the RF and the Supreme Soviet of the RF*, 1993, no. 1, article 14.

2. Law of the RF on amendment to the Constitution of the RF No. 7-FCL from 30.12.2008 "On the Control Powers of the State Duma in respect of the Russian Federation Government" [Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 30.12.2008 № 7-FKZ «O kontrol'nykh polnomochiyakh Gosudarstvennoi Dumy v otnoshenii Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 1, article 2.

3. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from 17.12.1997 "On the Government of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17.12.1997 № 2-FKZ «O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 51, article 5712.

4. Federal Law No. 77-FL from 07.05.2013 "On Parliamentary Control" [Federal'nyi zakon ot 07.05.2013 № 77-FZ «O parlamentskom kontrole»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 19, article 2304.

5. Regulations of the Supreme Soviet of the RSFSR [Reglament Verkhovnogo Soveta RSFSR]. *Vedomosti SND i VS RSFSR – Gazette of the Congress of*

People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR, 1990, no. 26, article 320.

6. Resolution of the RF Constitutional Court No. 19-R from 10.12.1997 "On the case of verification constitutionality of several provisions of the Tambov region Statute (Basic Law)" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 10.12.1997 № 19-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo zakona) Tambovskoi oblasti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 51, article 5877.

7. Demidov M. V. Constitutional Basis of Parliamentary Control in the Republics – the Subjects of the Russian Federation [Konstitutsionnye osnovy parlamentskogo kontrolya v respublikakh – sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 4.

8. Dzidzoev R. M. Institute of Annual Reports of the Government of the Russian Federation on the Results of its Activities and the Issues of Parliamentary Responsibility of the Government [Institut ezhegodnykh otchetov Pravitel'stva RF o rezul'tatakh svoei deyatel'nosti i voprosy parlamentskoi otvetstvennosti Pravitel'stva]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 21, pp. 23-25.

9. Ishchenko O. A., Romanov K. I. Administrative Reform [Administrativnaya reforma]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2009, no. 8, pp. 39-46.

10. Makartsev A. A. The Development of Parliamentary Republic in Russia: is it Purpose or Means? [Razvitie v Rossii parlamentarnoi respubliki: tsel' ili sredstvo?]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government,* 2009. no. 11, pp. 3-5.

11. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. *Explanatory Dictionary of Russian Language: 80,000 Words and Phraseological Expressions* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenii]. Available at: http://www.ozhegov.ru/ (accessed: 15.05.2013).

12. Postnikov A. E. Constitutional Principles and Constitutional Practice [Konstitutsionnye printsipy i konstitutsionnaya praktika]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2008. № 12.

13. *Rossijskaja gazeta – Russian Gazette*, no. 230 from 06.11.2008.

14. Rumyantsev O. G. *Constitution: a Course for Reconsidering* [Konstitutsiya: kurs na peresmotr]. EZh-Jurist, 2008, no. 45.

15. Soshnikova M. *Smack of Unity* [Privkus edinstva]. EZh-Jurist, 2009, no. 12.

16. *Dictionary of Russian Language in 4 volumes* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: V 4 t.]. under edition of D. N. Ushakov, available at: http://ushdict.narod.ru/015/w04688.htm (accessed: 15.05.2013).

17. Available at: *http://pravitel'stvo.rf/docs/3790/* (accessed: 15.05.2013)/

18. Available at: *http://pravitel'stvo.rf/docs/10291/* (accessed: 15.05.2013).

19. Available at: *http://pravitel'stvo.rf/docs/14898/* (accessed: 15.05.2013).

20. Available at: *http://pravitel'stvo.rf/docs/18671/* (accessed: 15.05.2013).

21. Available at: *http://government.ru/news/1411* (accessed: 15.05.2013).

УДК 342.9 : 351

Зырянов С. М. / Zyryanov S. M.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО СПОСОБА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

PROBLEMS OF REALIZATION PERMISSIVE WAY OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION

Зырянов Сергей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва.

Отмечается, что разрешительный способ является весьма затратным, его реализация требует создания системы уполномоченных органов, специализирующихся по сферам, отраслям и уровням. Утверждается, что имеет место заинтересованность государственной бюрократии в сохранении, развитии и распространении разрешительного способа регулирования на все более широкий круг отношений. Дается негативная оценка попыткам установления разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности в обход законодательства о лицензировании.

Отмечается, что перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, формально сокращается, но по существу стремится к расширению.

Zyryanov Sergei Mikhailovich,
Doctor of law, Professor, Leading researcher at the Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of Russian Federation, Moscow.

Делается вывод, что противоречивое законодательное регулирование разрешительных отношений связано с отсутствием единого субъекта выработки государственной политики.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, разрешительный способ административно-правового регулирования, лицензирование отдельных видов деятельности.

Here is noted that the permissive way is costly enough, its implementation requires creation a system of authorized bodies specialized in areas, sectors and levels. The author argues that there is an interest of state bureaucracy in the conservation, development and extension of the permissive way of regulating to an increasing number of relationships. Negative assessment is given in the article regarding attempts to establish a permissive procedure of the performing certain activities bypassing licensing legislation.

The author notes that the list of activities subject to licensing is formally reduced, but essentially seeks to expand.

The conclusion is done that contradictory legislative regulation of permissive relations is due to the lack of a single subject of development state policy.

Keywords: administrative-legal regulation, administrative-legal regulation mechanism, permissive way of administrative-legal regulation, licensing of separate types of activity.

Основоположник теории механизма правового регулирования, С. С. Алексеев, автор монографического исследования об основных способах, задействованных в этом механизме [18], проводит параллель между, с одной стороны, тремя основными формами реализации права – исполнение, соблюдение, использование, и, с другой стороны, тремя основными правовыми средствами или способами правового регулирования – позитивными обязываниями, запретами и дозволениями, в том смысле, что позитивным обязываниям соответствуют исполнение, запретам – соблюдение, а дозволениям – использование [19, 352].

Ученый справедливо указывает, что деление права на отрасли во многом зависит от комбинации способов регулирования. Так, для отраслевых методов, где доминирует централизованное регулирование, относящихся к публичному праву, превалируют обязывание и запрещение; в отраслевых методах, выражающих диспозитивное начало, превалирует дозволение [19, 353].

В то же время, в современных условиях наиболее востребованным в механизме административно-правового регулирования является не чистые обязывания и запреты, а относительные запреты, для преодоления которых субъект должен получить разрешение со стороны уполномоченного государственного органа. Ему сопутствуют обязывания, возникающие у получившего разрешение лица, и абсолютные запреты действовать без разрешения. При этом субъект права обращается за разрешением в дозволительном порядке, по своему усмотрению, если желает реализовать свое относительное (условное, обусловленное определенными ограничениями) право [23, 108-109; 20; 22].

Разрешительный способ административно-правового регулирования применяется там, где возникает конфликт интересов, описываемый в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и заключающийся в том, что в ходе осуществления права одного лица возникает угроза правам других лиц, как отдельных личностей, так и их объединений, всего общества и государства. Данный конфликт устраняется посредством установления требований к порядку осуществления деятельности, совершения действий, необходимых для реализации такого права, а также к самому лицу, его физическим, психическим, профессиональным, моральным качествам. Отсюда вытекает важнейший юридический признак разрешений – цель, заключающаяся в обеспечении безопасности.

Получая разрешение, субъект права качественно меняет свою правосубъектность, приобретая дополнительные права и, в ряде случаев, корреспондирующие им обязанности. Вместе с тем, совершение требуемых для

получения разрешения действий не поощряется, а не совершение – не наказывается. Отказ от получения разрешения не влечет никаких последствий, в правосубъектности отказника условного права не возникает, она вообще не изменяется. Так, для возникновения у гражданина права управлять автомобилем, он должен пройти медицинское освидетельствование, подать заявление в ГИБДД, сдать экзамен на знание правил и владение навыками управления, пройти процедуру получения подтверждающего документа – удостоверения [14]. Гражданин, не получивший водительского удостоверения, не имеет права управлять транспортным средством.

Разрешение имеет массу преимуществ по отношению к иным способам правового регулирования, поскольку позволяет дифференцировать степень сложности условий для получения разрешения в зависимости от степени общественной опасности разрешаемой деятельности. Так, для занятия предпринимательской деятельностью предусматриваются минимальные ограничения, которые легко может преодолеть практически любой гражданин [2]. С другой стороны, для получения лицензии на эксплуатацию химически опасных или взрывопожароопасных производственных объектов соискатель должен выполнить целый ряд сложных условий, пройти строгую и продолжительную проверку, а впоследствии поддерживать состояние безопасного функционирования указанных объектов [15; 16]. Последующее постоянное наблюдение уполномоченных надзорных органов позволяет обеспечивать безопасную реализацию права заинтересованным лицом и поддерживать баланс интересов данного лица и других лиц.

В то же время, разрешительный способ является весьма затратным. Его реализация требует создания системы уполномоченных органов, специализирующихся по сферам (общественный порядок, окружающая среда, пожарная безопасность), отраслям (транспорт, производство, строительство, обслуживание, торговля, оборона), уровням (федеральный, региональный, местный); формирования правовых основ разрешительной деятельности, включая разработку и утверждение требований к разрешаемой деятельности и к лицам, получающим разрешения; создания информационной инфраструктуры, ведения государственных информационных систем, наблюдательных дел на каждое лицо, получившее разрешение; осуществление административного надзора за осуществлением разрешенной деятельности; применение мер административного, а иногда и уголовного принуждения. Необходимо также учитывать, что разрешительный способ регулирования по своему содержанию заключается в установлении административных барьеров

для бизнеса, что ведет в итоге к снижению ВВП. Еще одним существенным негативным спутником разрешительной деятельности является коррупция.

Оптимизация государственного управления требует сокращения издержек, снижения административных барьеров, исключения коррупциогенных факторов. Основные пути решения этих проблем уже наметились в российском праве: замена разрешительного способа саморегулированием, декларированием, обязательным страхованием гражданской ответственности, установление уведомительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

Одновременно с этим необходимость реагирования на меняющиеся внешние условия, усложнение общественных отношений, развитие техники и технологий стимулируют развитие разрешительной системы. Имеет место заинтересованность государственной бюрократии в сохранении, развитии и распространении разрешительного способа регулирования на все более широкий круг отношений. Как следствие наблюдается установление чрезмерных, иногда нереальных условий получения разрешения, установление разрешительного порядка осуществления деятельности подзаконными актами, уклонение от оценки последствий применения того или иного вида разрешений на динамику развития регулируемых отношений, отклонение от цели и применение разрешительного способа в целях облегчения надзорной деятельности.

Так, например, Закон Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-03 (ред. от 23.03.2012) «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области» [21] вводит разрешение на право работы по маршруту (удостоверение допуска к работе по маршруту) для перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок. Законодательство Республики Алтай предусматривает разрешения на отлов безнадзорных домашних животных; на распоряжение объектом нежилого фонда, находящимся в государственной собственности Республики либо в муниципальной собственности; на размещение павильонов, киосков, вывесок, указателей, ограждений, металлических гаражей, погребов и иных временных сооружений, открытых стоянок автомобильного транспорта на территориях общего пользования [8]. Башкирское законодательство – разрешение на проведение трансплантации эмбрионов и на проведение искусственного осеменения [10]; на промышленную заготовку дикорастущего лекарственного сырья [11]; на перевозку, пересылку, продажу пчел и продуктов пчеловодства [9].

Отдельные разрешительные режимы осуществления гражданских прав и свобод, не связанных с предпринимательской деятельностью, приобретают законные основания лишь сейчас, хотя существуют десятилетиями. Разрешительный порядок осуществления права на управление транспортными средствами (автомобилями и мотоциклами) получил законодательное оформление только с принятием Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [1], хотя необходимость получения специального права была предусмотрена с первых лет советской власти. Разрешительный режим осуществления права охоты стал соответствовать Конституции РФ с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5].

До настоящего времени разрешительный режим судоходства с использованием гражданами маломерных судов основывается на утвержденных приказом МЧС России от 29 июня 2005 г. № 498 Правилах аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [17]. Также выдача разрешений на управление тракторами и самоходными машинами предусмотрена Правилами допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста), утвержденными постановлением Правительства РФ от 12 июля 1999 г. № 796 [13].

Что касается целеполагания, то и здесь дело обстоит далеко не так благополучно.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7] лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Также нет сомнений, что разрешительные режимы в области транспорта устанавливаются в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан,

защиты их прав и законных интересов, а также защиты интересов общества и государства путем предупреждения транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Квотирование добычи водных биоресурсов установлено Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [3] в целях сохранения популяций водных биоресурсов, удовлетворения потребностей граждан.

С другой стороны, государственная регистрация автомототранспортных средств, согласно преамбуле постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации», которое, собственно, и представляет «законодательство Российской Федерации» о государственной регистрации, устанавливает, что регистрация транспортных средств осуществляется в целях обеспечения полноты их учета [12].

Как следует из ст. 1 Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ (ред. от 23.03.2012) «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области», его целями являются:

1) удовлетворение потребностей населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности;

2) установление правовых и экономических основ транспортного обслуживания;

3) обеспечение функционирования рынка транспортных услуг;

4) обеспечение единства понятий и системы правового регулирования в сфере деятельности пассажирского транспорта.

Разрешительный режим организации и деятельности розничных рынков, устанавливаемый законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» [4], в этом отношении представляется наиболее ярким образчиком игнорирования не только Конституции РФ, но и элементарной логики.

Вводится следующий порядок:

1) субъект Российской Федерации разрабатывает и утверждает план организации рынков с учетом потребностей муниципальных образований. План предусматривает места расположения предполагаемых рынков, их количество и типы;

2) орган местного самоуправления утверждает порядок организации на своей территории рынка в соответствии с утвержденным планом;

3) юридическое лицо, которому принадлежат объекты недвижимости, расположенные на территории, в пределах которой предполагается организация рынка, получает в органе местного самоуправления разрешение на право организации рынка.

Обращает внимание юридическая конструкция – «разрешение на право», а не разрешение на организацию рынка.

Заявителю, заметим, которому уже принадлежат объекты недвижимости, расположенные на территории, которую субъект Российской Федерации, отвел для организации на ней рынка (интересно, случайно так получилось – повезло?), орган местного самоуправления может отказать в даче «разрешения на право». И как быть, если собственник объектов недвижимости, расположенных на данной территории, использует их по другому назначению и не намерен организовывать там рынок?

Разрешение выдается на срок, не превышающий 5 лет (обратим внимание, лицензия является бессрочной, а здесь – до 5 лет!). Действие разрешения может быть приостановлено на срок административного приостановления деятельности управляющей рынком компании. Кроме того, разрешение может быть аннулировано. Здесь явное расхождение целей и средств регулирования. В план организации рынков включается конкретный розничный рынок, исходя из необходимости обеспечения населения муниципальных образований, находящихся в пределах территории данного субъекта Российской Федерации, теми или иными товарами. Значит, главным условием является потребность населения. Дополнительные условия – территориальные особенности (архитектурные, градостроительные и пр.). Но при оформлении «разрешения на право» и при его аннулировании это главное условие в расчет уже не принимается. Какова же цель разрешительного режима организации и деятельности розничных рынков? Похоже, регулирование осуществляется с целью самого регулирования. Насколько целесообразно устанавливать разрешительный порядок организации рынков? Как это влияет на качество и полноту удовлетворения потребностей населения в товарах и продуктах? Не ограничивает ли разрешительный порядок конкуренцию? Повысилось ли качество обслуживания населения, качество продаваемых на разрешенных рынках товаров и продуктов? Нет данных.

Крайне негативной оценки заслуживают попытки установления разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности в обход законодательства о лицензировании. Так, ст. 9 Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ (ред. от 23.04.2012) «О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] введен разрешительный порядок перевозки пассажиров и багажа легковым такси. В соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит только деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) [7]. Вместе с тем, разрешительный порядок таксомоторных перевозок по своему содержанию не отличается от лицензионного порядка. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 12.11.2012) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом (за исключением осуществления таких перевозок по маршрутам регулярных перевозок, а также для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) осуществляется в уведомительном порядке. Таким образом, перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, формально сокращается, а по существу стремится к расширению.

В части оценки влияния избранного способа регулирования общественных отношений на состояние дел в соответствующей области, на уровень безопасности, какая-либо более или менее достоверная информация отсутствует. Не известно, как изменилась безопасность перевозок грузов автомобильным транспортом после отмены лицензирования данного вида деятельности или как повлияло на состояние сферы услуг установление уведомительного порядка начала осуществления предпринимательской деятельности.

Можно предположить, что такое противоречивое законодательное регулирование разрешительных отношений связано с отсутствием единого субъекта выработки государственной политики, с тем, что эту государственную деятельность осуществляют субъекты, по-разному представляющие себе цели и задачи правового регулирования. Если Минэкономразвития России стремится создать благоприятные условия для развития предпринимательства, снизить административные барьеры, то Минтранс России и другие отраслевые субъекты стремятся, напротив, упрочить их для усиления контроля и возможностей влияния на складывающуюся ситуацию.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

2. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

3. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

4. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34.

5. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

6. Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ (в ред. от 23.04.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2310.

7. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

8. Закон Республики Алтай от 24 июня 2003 г. № 12-8 «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2003. № 10(16). Ст. 33.

9. Закон Республики Башкортостан от 31.07.1995 № 6-з (ред. от 20.06.2011) «О пчеловодстве» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2003. № 3 (159). Ст. 84.

10. Закон Республики Башкортостан от 26.12.95 № 16-з (ред. от 27.02.2012) «О племенном животноводстве» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1996. № 2(44). Ст. 91.

11. Закон Республики Башкортостан от 10.03.2000 № 53-з (ред. от 03.05.2006) «О растительном мире» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 7 (109). Ст. 502.

12. Постановление Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других

видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1999.

13. Постановление Правительства РФ от 12 июля 1999 г. № 796 «Об утверждении Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3759.

14. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1396 (в ред. от 14.02.2009) «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений» // СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6396.

15. Постановления Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 454 (ред. от 25.12.2012) «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов» // СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2552.

16. Постановления Правительства РФ от 27 сентября 2012 г. № 992 «О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5471.

17. Приказ МЧС России от 29 июня 2005 г. № 498 «Об утверждении Правил аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // БНА. 2005. № 35.

18. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.

19. Алексеев С. С. Право: азбука, теория, философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.

20. Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2009.

21. Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 2. 11 января.

22. Субанова Н. В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция. 2012.

23. Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.

References:

1. Federal Law No. 196-FL from December 10, 1995 “On Safety of Traffic” [Federal’nyi zakon ot 10 dekabrya 1995 g. № 196-FZ «O bezopasnosti dorozhnogo

dvizheniya»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1995, no. 50, article 4873.

2. Federal Law No. 129-FL from August 08, 2001 (as amended on 29.12.2012) "On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs" [Federal'nyi zakon ot 8 avgusta 2001 g. № 129-FZ (red. ot 29.12.2012) «O gosudarstvennoi registratsii yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2001, no. 33 (part 1), article 3431.

3. Federal Law No. 166-FL from December 20, 2004 "On Fishing and Preserving of Water Biological Resources" [Federal'nyi zakon ot 20 dekabrya 2004 g. № 166-FZ «O rybolovstve i sokhranenii vodnykh biologicheskikh resursov»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2004, no. 52 (part 1), article 5270.

4. Federal Law No. 271-FL from December 30, 2006 "On Retail Markets and on Amendments to the Labor Code of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 30 dekabrya 2006 g. № 271-FZ «O roznichnykh rynkakh i o vnesenii izmenenii v Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 1 (part 1), article 34.

5. Federal Law No. 209-FL from July 24, 2009 "On Hunting, preserving of Hunting Resources and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2009 g. № 209-FZ «Ob okhote i o sokhranenii okhotnich'ikh resursov i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 30, article 3735.

6. Federal Law No. 69-FL from April 21, 2011 (as amended on 23.04.2012) "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 21 aprelya 2011 g. № 69-FZ (v red. ot 23.04.2012) «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 17, article 2310.

7. Federal Law No. 99-FL from May 04, 2011 "On Licensing Certain Types of Activities" [Federal'nyi zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 19, article 2716.

8. Law of the Republic of Altai No. 12-8 from June 24, 2003 "On Administrative Offences in the Republic of Altai" [Zakon Respubliki Altai ot 24 iyunya 2003 g. № 12-8 «Ob administrativnykh pravonarusheniyakh v Respublike Altai»]. *Sbornik zakonodatel'stva Respubliki Altai – Collection of Laws of the Republic of Altai*, 2003, no. 10 (16), article 33.

9. Law of the Republic of Bashkortostan No. 6-l from 31.07.1995 (as amended on 20.06.2011) "On Beekeeping" [Zakon Respubliki Bashkortostan ot 31.07.1995 № 6-z (red. ot 20.06.2011) «O pchelovodstve»]. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan – Gazette of the State Assembly, the President and the Cabinet of Ministers of the Republic of Bashkortostan*, 2003, no. 3 (159), article 84.

10. Law of the Republic of Bashkortostan No. 16-l from 26.12.95 (as amended on 27.02.2012) "On Livestock Breeding" [Zakon Respubliki Bashkortostan ot 26.12.95 № 16-z (red. ot 27.02.2012) «O plemennom zhivotnovodstve»]. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan – Gazette of the State Assembly, the President and the Cabinet of Ministers of the Republic of Bashkortostan*, 1996, no. 2 (44), article 91.

11. Law of the Republic of Bashkortostan No. 53-l from 10.03.2000 (as amended on 03.05.2006) "On Flora" [Zakon Respubliki Bashkortostan ot 10.03.2000 № 53-z (red. ot 03.05.2006) «O rastitel'nom mire»]. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan – Gazette of the State Assembly, the President and the Cabinet of Ministers of the Republic of Bashkortostan*, 2000, no. 7 (109), article 502.

12. RF Government Decree No. 938 from August 12 1994 "On State Registration of Motor Vehicles and other Self-propelled Machinery in the Territory of the Russian Federation" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12 avgusta 1994 g. № 938 «O gosudarstvennoi registratsii avtomototransportnykh sredstv i drugikh vidov samokhodnoi tekhniki na territorii Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1994, no. 17, article 1999.

13. RF Government Decree No. 796 from July 12, 1999 "On Approval the Rules of Admission to Drive Self-propelled Machines and Issuing Licenses of a Tractor-driver" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12 iyulya 1999 g. № 796 «Ob utverzhdenii Pravil dopuska k upravleniyu samokhodnymi mashinami i vydachi udostoverenii traktorista-mashinista (traktorista)»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1999, no. 29, article 3759.

14. RF Government Decree No. 1396 from December 15, 1999 (as amended on 14.02.2009) "On Approval the Rules of Passing Qualifying Examination and the Issuance of Driver's Licenses" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 dekabrya 1999 g. № 1396 (v red. ot 14.02.2009) «Ob utverzhdenii Pravil sdachi kvalifikatsionnykh ekzamenov i vydachi voditel'skikh udostoverenii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1999, no. 52, article 6396.

15. RF Government Decree No. 454 from May 05, 2012 (as amended on 25.12.2012) "On Licensing of the Exploitation of Explosive and Flammable

Production Facilities" [Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 5 maya 2012 g. № 454 (red. ot 25.12.2012) «O litsenzirovanii ekspluatatsii vzryvopozharoopasnykh proizvodstvennykh ob"ektov»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 20, article 2552.

16. RF Government Decree No. 992 from September 27, 2012 "On Licensing of the Exploitation of Chemically Dangerous Production Facilities" [Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 27 sentyabrya 2012 g. № 992 «O litsenzirovanii ekspluatatsii khimicheski opasnykh proizvodstvennykh ob"ektov»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 40, article 5471.

17. Order of the Ministry of Emergency Situations of Russia No. 498 from June 29, 2005 "On Approval the Rules of Certification of Skippers for the Right to Steer Small Vessels Supervised by the State Inspectorate for Small Vessels of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters" [Prikaz MChS Rossii ot 29 iyunya 2005 g. № 498 «Ob utverzhdenii Pravil attestatsii sudovoditelei na pravo upravleniya malomernymi sudami, podnadzornymi Gosudarstvennoi inspektsii po malomernym sudam Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po delam grazhdanskoi oborony, chrezvychainym situatsiyam i likvidatsii posledstvii stikhiinykh bedstvii»]. *BNA – Bulletin of Normative Acts*, 2005, no. 35.

18. Alekseev S. S. "*General Permissions and General Prohibitions in Soviet Law*" [Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave]. Moscow: Yuridicheskaya literature, 1989.

19. Alekseev S. S. *Law: ABC, Theory, and Philosophy: Experience of a Comprehensive Study* [Pravo: azbuka, teoriya, filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya]. Moscow: 1999.

20. Valyaev Yu. K. The Method of Permit in Administrative Law of Russia: Monograph [Metod razresheniya v administrativnom prave Rossii: Monografiya]. Moscow: YuNITI-DANA, *Zakon i pravo – Law and Justice*, 2009.

21. *Weekly News. Moscow region* [Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e]. January 11, 2006, no. 2.

22. Subanova N. V. *Permissive Powers of Executive Bodies in the Russian Federation* [Razreshitel'nye polnomochiya organov ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2012.

23. Shergin A. P. To the Concept of the Mechanism of Administrative and Legal Regulation [K kontseptsii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya]. *Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy – Administrative and Administrative-procedural Law. Topical Issues*, Moscow: YuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2004.

УДК 342.9

Лапина М. А. / Lapina M. A.

К ВОПРОСУ О ПАСПОРТЕ НАУЧНОЙ СПЕЦИАЛЬНОСТИ 12.00.14 – АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ON THE ISSUE OF THE PASSPORT OF SCIENTIFIC SPECIALITY 12.00.14 – ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCESS

Лапина Марина Афанасьевна,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Административное и информационное право» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», профессор кафедры государственного и муниципального управления Международного института государственной службы и управления ФГОБУ ВПО «РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации»,
LapinaMarina@inbox.ru

В статье проанализирован разработанный на 15 апреля 2013 года паспорт научной специальности 12.00.14. Автором сформулированы предложения по систематизации содержания специальности в части административного процесса на основе логической последовательности совершения управленческого процесса органами государственного управления и его контроля со стороны судебной власти.

Ключевые слова: паспорт научной специальности, административный процесс, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция.

Lapina Marina Afanas'evna,
Doctor of law, Professor, head of the Department of "Administrative and Informational Law" at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Financial University under the Government of the Russian Federation"; Professor at the Department of state and municipal management of International Institute of Public Administration and Management Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration",
LapinaMarina@inbox.ru

The article analyses the passport of scientific specialty 12.00.14 developed from April 15, 2013. The author makes proposals for systematization of the specialty content in part of administrative process on the base of the logical sequence of performing managerial process implemented by public administration bodies, and its control by the judiciary.

Keywords: passport of scientific specialty, administrative process, administrative procedures, administrative jurisdiction, administrative justice.

До сих пор не принят новый паспорт научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. И это неудивительно при таком разбросе мнений ученых на основы институтов административного процесса.

В настоящее время узким кругом экспертов ведется разработка проекта паспорта новой научной специальности 12.00.14.

Как известно, приказом Минобрнауки РФ от 10.01.2012 № 5 «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59» п. 12 предписано строку:

12.00.14	Административное право, финансовое право, информационное право	Юридические

заменить строкой:

12.00.14	Административное право; административный процесс	Юридические

И если к проекту по направлению «Административное право» серьезных замечаний у административистов не возникает, то совершенно иная картина складывается в отношении системы административного процесса.

Согласно Проекту паспорта специальности 12.00.14 на 15 апреля 2013 г. предлагается следующее содержание специальности в части административного процесса: теоретическое и прикладное исследование предмета и содержания административно-процессуального права; изучение административно-процессуальных норм, административно-процессуальных отношений, особенностей и принципов административно-процессуальной деятельности, вопросов административной юстиции; исследование проблем учреждения административного судопроизводства и разработка процессуальных аспектов деятельности административных судов; изучение вопросов административно-юрисдикционного процесса; анализ и разработка административных производств; исследование и совершенствование производства по делам об административных правонарушениях.

Проект паспорта разослан по всем профильным Вузам. Аккумулировать все предложения будет Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и далее обсуждаться в составе Экспертного Совета ВАК. В середине мая 2013 г. все паспорта юридических специальностей будут обсуждаться на Совещании в Саратове (СГПА).

В проекте паспорта специальности 12.00.14 предлагается «область исследования «Административный процесс»:

1. Предмет и содержание административно-процессуального права.

2. Административно-процессуальные нормы.

3. Административно-процессуальные отношения.

4. Особенности и принципы административно-процессуальной деятельности.

5. Административная юстиция.

6. Принципы и система административного судопроизводства.

7. Процессуальные аспекты административного судопроизводства.

8. Сравнительное правоведение проблем административной юстиции и административного судопроизводства.

9. Административно-юрисдикционный процесс.

10. Производство по разрешению административно-правовых споров.

11. Производство по принятию правовых актов управления.

12. Производство по рассмотрению обращений граждан и организаций.

13. Производства по делам о поощрениях и наложении дисциплинарных взысканий.

14. Регистрационное производство.

15. Лицензионное производство.

16. Исполнительное производство.

17. Принципы и общие положения производства по делам об административных правонарушениях.

18. Субъекты административной юрисдикции.

19. Участники производства по делам об административных правонарушениях.

20. Доказывание и доказательства по делам об административных правонарушениях.

21. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

22. Стадии производства по делам об административных правонарушениях».

Исходя из анализируемого построения паспорта научной специальности по направлению «Административный процесс» предлагается, на наш взгляд, не совсем логическая последовательность рассмотрения институтов системы административного процесса. В документе сначала названа почему-то «административно-процессуальная деятельность», которая должна основываться на таких институтах административного процесса как административные процедуры, административная юрисдикция и административная юстиция («административная юстиция и административное судопроизводство»), затем – «административно-юрисдикционный процесс» (без уточнения в каком именно порядке он происходит – в судебном или во внесудебном), далее – восемь видов «административных производств», в некоторых из которых совмещены позитивные и правоохранительные формы правоприменения (например, производство по рассмотрению обращений граждан и организаций (а обращения могут быть как в форме предложений и заявлений, так и в форме жалоб); производство по делам о поощрениях и наложении дисциплинарных взысканий). И лишь единственный вопрос в проекте паспорта касается института административной юрисдикции, сформулированный как «субъекты административной юрисдикции». Судя по месту размещения этого вопроса, речь, скорее всего, будет идти исключительно о субъектах производства по делам об административных правонарушениях.

На наш взгляд, паспорт научной специальности по направлению «Административный процесс» требует иной логики построения на основе последовательно совершаемых действий в управленческом процессе: сначала правотворчество, затем позитивное правоприменение в рамках института административных процедур, а в случае возникновения спора или при нарушении норм права как во внесудебном (досудебном), так и судебном порядке, в том числе с использованием со стороны судебной власти судебного контроля – применение правоохранительных форм в рамках соответствующих институтов административной юрисдикции и административной юстиции.

Исходя из логики приведенных рассуждений, направление «Административный процесс» должно включать в себя следующие области исследования:

1. *Общие характеристики научной специальности по направлению «Административный процесс»:*

Предмет и содержание административного процесса.

Административно-процессуальные нормы.

Административно-процессуальные отношения.

Субъекты административного процесса.

Принципы административного права.

2. *Административные процедуры:*

Правовая характеристика и виды административных процедур.

Процедуры по принятию правовых нормативных актов.

Процедуры рассмотрения предложений и заявлений по реализации прав и законных интересов граждан и организаций в сфере государственного управления.

Регистрационные процедуры.

Учетные процедуры и процедуры отчетности

Лицензионные и разрешительные процедуры.

Процедуры технического регулирования (сертификации и стандартизации).

Процедуры заключения административного договора.

Процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения публичных (государственных и муниципальных) нужд.

Поощрительные процедуры.

Процедуры, обусловленные прохождением государственной службы.

Процедуры введения и осуществления специальных административно-процессуальных режимов.

Иные административные процедуры.

3. *Административная юрисдикция:*

Субъекты административной юрисдикции.

Производство по делам об административных правонарушениях:

- участники производства по делам об административных правонарушениях;

- доказывание и доказательства по делам об административных правонарушениях;

- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Производство по административно-правовым спорам и жалобам.

Дисциплинарное производство.

Производство по реализации института материальной ответственности.

Исполнительное производство.

Иные административно-юрисдикционные производства.

4. *Административная юстиция:*

Принципы и система административного судопроизводства.

Судебный административно-юрисдикционный процесс.

Сравнительное правоведение проблем административной юстиции и административного судопроизводства.

5. *Административно-процессуальная деятельность.*

Регламентирование административно-процедурной деятельности.

Особенности административно-процедурной деятельности в различных сферах публичного управления.

Принципы и особенности административно-юридикционной деятельности, осуществляемой во внесудебном порядке.

Проблемы реализации судебного административно-юрисдикционного процесса.

Думается, что предлагаемые нами области исследования по направлению «Административный процесс» в рамках новой научной специальности «12.00.14 – Административное право; административный процесс» позволят более системно и структурировано познавать современную юридическую науку административного права и процесса.

УДК 351 : 342.9

Попова Н. Ф. / Popova N. F.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

TRANSPORTATION SECURITY AS A FACTOR OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND GEOPOLITICAL ASPECTS

Попова Наталия Федоровна,
доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», Москва.

Отмечается отсутствие дефиниции «транспортная безопасность» в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и предлагается авторское определение. Подчеркивается стратегическое значение российских железных дорог и значимость транспортной инфраструктуры для устранения угрозы территориальной целостности России и превращение ее в сырьевой придаток Запада.

Перечисляются недостатки в транспортном комплексе, в том числе в вопросе правового регулирования обеспечения транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспортная безопасность, национальная безопасность, угрозы транспортной безопасности, система обеспечения безопасности населения на транспорте, транспортная инфраструктура.

Popova Nataliya Fedorovna,
Doctor of law, Professor, Chief research worker of State-owned Federal State Institution All-Russian Scientific Research Institute of the RF MIA, Moscow.

The lack of definition of "transportation security" in the Strategy of National Security of the Russian Federation is noted in the article and the author suggests its own definition. Here is emphasized strategic significance of Russian railways and importance of transport infrastructure to eliminate the threat to territorial unity of Russia and its turning into raw material appendage of the West.

Here are listed deficiencies in the transport sector, including the issue of legal regulation of ensuring transport security.

Keywords: transportation security, national security, threats to transportation security, system of public safety in transportation, transport infrastructure.

В соответствии с Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О транспортной безопасности» транспортная безопасность – это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются: 1) нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности [1; 2; 3; 4; 5; 6; 8]; 2) определение угроз совершения актов незаконного вмешательства [11]; 3) оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств [12]; 4) категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств [18]; 5) разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности [15; 16; 17; 19]; 6) разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности; 7) подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности; 8) осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности [10; 20; 21]; 9) информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности.

Необходимо отметить, что законодательное определение транспортной безопасности подразумевает только защищенность транспортных средств от актов незаконного вмешательства, т. е. от террористических актов. Но на практике гораздо больший вред жизни, здоровью граждан приносят транспортные катастрофы, вызванные различными техническими неисправностями транспортных средств (отказ тормозных систем, двигателя и т. д.), а также «человеческим фактором», т. е. нарушением правил безопасной эксплуатации со стороны водителей этих средств. Вспомним катастрофу теплохода «Булгария» и другие происшествия. Не проходит ни дня, чтобы в СМИ не сообщалось об очередной транспортной аварии с человеческими жертвами по вине водителей или в связи с техническими неисправностями транспортных средств.

Ежедневно в транспортных авариях в России погибает около 100 человек (преимущественно на автомобильном транспорте) и несколько сотен получает травмы различной тяжести. А за год в них погибает до 40 тысяч человек. В СМИ повышенное внимание уделяется авиакатастрофам и, пока еще, к счастью, редким, авариям водных судов [33, 5-9].

Поэтому руководством страны намечен перечень эффективных мер, реализация которых должна обеспечить положительный эффект уже в ближайшее время [8; 9; 14]. При этом, однако, следует учитывать, что рост аварийности на транспорте назревал в течение многих лет и является результатом неэффективного государственного управления отраслью.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности были предметом исследования многих ученых [22; 24; 27; 31, 87]. В научных работах термин «транспортная безопасность» толкуется более расширительно по сравнению с законодательным его определением. Так, С. В. Проценко [29, 40-43], квалифицируя угрозы транспортной безопасности, предлагает их классификацию в зависимости от источников возникновения (угрозы техникотехнологического, социального и природного характера). К угрозам общего типа автор относит физический износ и моральную «усталость» транспортных средств, путей сообщения, недостаточную подготовку экипажа, персонала транспортных объектов и т. д.

Б. Н. Дудышкин [25] говорит о необходимости разграничения обеспечения безопасности на транспорте на два блока защиты от угроз: обеспечение безопасности эксплуатации транспорта и обеспечение безопасности от актов незаконного вмешательства в объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства.

А. М. Скрынник [30, 58-63] также делает вывод о том, что в ФЗ № 16-ФЗ «под транспортной безопасностью в настоящее время понимается исключительно безопасность антитеррористическая, т. е. социальная. Он правильно отмечает, что по каким-то причинам Законом игнорируются еще два вида угроз – природного и техногенного характера» и верно утверждает, что «не стоит игнорировать ни одну составляющую транспортной безопасности, государство должно обеспечивать комплексную (системную) защиту от всех видов угроз, и в первую очередь – методом правового регулирования».

В то же время в распоряжении Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» определены и другие виды угроз транспортной безопасности помимо совершения актов незаконного вмешательства, а именно угрозы техногенного и природного характера и предусмотрено принятие обеспечительных мер по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, раздельно.

Кроме этого, можно поддержать предложение А. М. Скрынника о том, что «нужно прийти к единообразному пониманию транспортной безопасности применительно к другим видам транспорта с тем, чтобы исключить синхронное использование в нормативных правовых актах внешне схожих понятий, таких, как «безопасность на транспорте», «безопасность транспортного комплекса», «безопасность на морском транспорте», «безопасность морской деятельности», «безопасность на железнодорожном транспорте» и т.п.

С. М. Зырянов и В. И. Кузнецов определяют «безопасность на транспорте как состояние защищенности от угроз, обусловленных: 1) техническим состоянием транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры; 2) нарушениями правил движения и эксплуатации операторами транспортных средств; 3) вмешательством в функционирование объектов транспорта извне. Первые два вида безопасности они называют технической безопасностью (статика) и безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств, или технологической безопасностью (динамика) соответственно, последний – транспортной безопасностью» [26, 5-12].

По нашему мнению, термины «безопасность на транспорте» и «транспортная безопасность» тождественные понятия. Необходимо расширить содержание законодательного понятия «транспортная безопасность» с учетом названных угроз ее обеспечению. Можно предложить такую редакцию понятия «транспортная безопасность» – это состояние защищенности объектов

транспортной инфраструктуры и транспортных средств от угроз, обусловленных актами незаконного вмешательства; различными техническими неисправностями (износом) этих средств, а также нарушениями правил безопасной их эксплуатации.

Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 [7] утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В ней дается новое определение национальной безопасности, как состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Основными приоритетами национальной безопасности названы национальная оборона, государственная и общественная безопасность (п. 23). К иным приоритетам устойчивого развития относятся: повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; экономический рост, который достигается, прежде всего, путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал; наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства; экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Вызывает удивление отсутствие термина «транспортная безопасность» в тексте документа. В трех пунктах 31, 52 и 62 применяется термин «транспортная инфраструктура» в контексте того, что для противодействия угрозам национальной безопасности необходимо улучшать и развивать транспортную инфраструктуру.

А ведь транспортная безопасность в первую очередь нацелена на удовлетворение государственных и общественных потребностей в перевозках, устойчивое и гармоничное развитие общества, защиту его национальных интересов и обеспечение национальной безопасности.

Следует заметить, что в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года [13] показано значение транспортной безопасности для обеспечения национальной безопасности.

Транспорт играет важную роль в социально-экономическом развитии страны. Транспортная система обеспечивает условия экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения. Освоение регионов, их экономическое развитие, сохранение территориальной целостности России может осуществляться только при наличии развитой транспортной инфраструктуры.

Выгодное географическое положение позволяет России получать значительные доходы от экспорта транспортных услуг, в том числе от осуществления транзитных перевозок по своим коммуникациям.

Важную роль в социально-экономическом развитии страны играет безопасность и экологичность транспортной системы.

Роль транспорта в обеспечении обороноспособности и национальной безопасности России обусловлена ростом требований к мобильности Вооруженных Сил Российской Федерации. Безопасность транспортной системы определяет эффективную работу аварийно-спасательных служб, подразделений гражданской обороны и специальных служб и таким образом определяет условия повышения общенациональной безопасности и снижения террористических рисков.

Стратегическое значение российских железных дорог, а также Северного морского пути состоит в их влиянии на изменение политического ландшафта Евразии за счет интеграции государств в рамках различных межгосударственных политических объединений, в том числе (Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Европейско-Азиатского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС), СНГ), устранение угрозы территориальной целостности России и превращение ее в сырьевой придаток Запада.

Ю. Ф. Голиусов верно подчеркивает важную «роль Центральной Азии, через которую в прошлом проходили главные транспортно-торговокоммуникационные артерии Евразийского континента, в том числе Великий шелковый путь, по которому шел беспрерывный обмен не только товарами, но также знаниями, идеями, духовными ценностями».

Солидарны с его мнением, о том, что «возрождение «Шелкового пути» как своеобразного символа готовности к мирному сотрудничеству и экономическим связям народов, создание в рамках СНГ (ЕврАзЭС) в интересах экономической интеграции стран-участниц: Белоруссии, Казахстана, Киргизии,

Таджикистана и России, образование по инициативе Казахстана Центрально-Азиатского Содружества (ЦАС), куда вошли Киргизия, Казахстан, Узбекистан и Таджикистан, оформление ШОС как международной структуры призваны решать политические и экономические вопросы, значительная роль в которых отводится транспортной интеграции» [23, 17].

Однако в транспортном комплексе имеются серьезные недостатки. Во-первых, не завершено формирование опорной сети федеральных автомобильных дорог, связывающей все регионы России, особенно в районах Крайнего Севера, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Чукотском автономном округе и др.

Во-вторых, федеральные автомобильные дороги исчерпали свою пропускную способность.

В-третьих, многие субъекты Российской Федерации практически полностью лишились как сети местных авиалиний, так и аэродромов местных воздушных линий. Сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры.

Имеется резкое отставание инфраструктуры и оборудования аэропортов от уровня развития международной гражданской авиации.

В-четвертых, развитие российских портов и смежной транспортной инфраструктуры происходит неравномерно. Накопились значительные различия по уровням технологичности и капитализации портовых узлов. Имеется дефицит портовых мощностей, ориентированных на перевалку импортных грузов (контейнеры и накатные грузы), который вызван опережающим развитием в течение последних лет портовых мощностей, направленных на перевалку экспортных грузов.

В-пятых, отмечается техническое и технологическое отставание транспортной системы России по сравнению с развитыми странами. Она не готова к повсеместному применению современных технологий, в первую очередь – контейнерных. Растущий спрос на грузовые перевозки сдерживается неразвитостью транспортно-логистической системы страны. На низком уровне остается транспортно-экспедиционное обслуживание населения и экономики. В стране отсутствует высокоскоростное железнодорожное сообщение.

Остается на низком уровне инновационная составляющая в развитии парков подвижного состава и технических средств транспорта, особенно при осуществлении внутренних перевозок. Существенно отставание и по экологическим параметрам работы транспорта.

В-шестых, не получает должного развития городской общественный транспорт, в том числе его современные скоростные виды, которые могли бы существенно снизить остроту проблемы транспортного развития мегаполисов.

В-седьмых, во всех отраслях транспортного комплекса сохраняются тенденции старения основных фондов и их неэффективного использования. Состояние многих технических средств транспорта подошло к критическому уровню. Значительная часть их эксплуатируется за пределами нормативного срока службы, другая – приближается к этому сроку. Как следствие, существенно ухудшаются показатели безопасности и экономической эффективности работы транспорта [13].

Из отмеченного вытекает, что в настоящее время налицо несбалансированность развития единой транспортной системы России. В Транспортной стратегии РФ определены конкретные меры по устранению такого положения.

Имеются существенные недостатки и в вопросе правового регулирования обеспечения транспортной безопасности. Остановимся лишь на некоторых из них. Так, С. В. Трофимов правильно замечает, что в «Кодексе внутреннего водного транспорта» от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 23.04.2012) нет такого понятия, как «календарный срок технического ресурса» речного судна. А существующие Правила эксплуатации судов внутреннего водного транспорта фактически позволяют эксплуатировать их до полного износа. Документом, достаточным для удостоверения технической пригодности судна к эксплуатации, является свидетельство о прохождении ежегодного технического осмотра. Те же самые правила, кстати, действуют по умолчанию и в отношении эксплуатации автомобилей» [33].

Недостатки имеются и в правовом регулировании вопросов обязательного страхования жизни и здоровья пассажиров. Так, с 1 января 2013 г. из Кодекса внутреннего водного транспорта исключена статья 98 «Страхование жизни и здоровья пассажиров». В «Уставе автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 8 ноября .2007 г. № 259-ФЗ (ред. от 28.07.2012) также нет такой статьи.

Сегодня, только Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 28.07.2012) предусматривает более или менее приемлемый уровень страховых выплат (до 2 миллионов рублей) перевозчика за вред, причиненный при воздушной перевозке пассажира его жизни или здоровью. Заметим, что эта сумма существенно меньше, чем уровень страховых выплат при авиапроисшествиях в большинстве стран мира.

Таким образом, во все транспортные уставы и кодексы необходимо внести соответствующие дополнения, устанавливающие обязанности перевозчиков заключать договоры обязательного страхования жизни, здоровья и имущества пассажиров по аналогии с Воздушным кодексом РФ.

В настоящее время в соответствии с нормами Федерального закона от 8 декабря 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (ред. от 29.12.2012) можно зарегистрировать общество, осуществляющее перевозки, при заявленном размере уставного капитала всего лишь в 10000 рублей. В этой связи необходимо законодательно увеличить его размер для компаний-перевозчиков, памятуя, что перевозочная деятельность предполагает использование источников повышенной опасности.

Ю. В. Степаненко правильно подметил, что ст. 5 ФЗ «О транспортной безопасности» к субъектам, осуществляющим оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства в их деятельность, относит и ОВД. Однако в настоящее время в системе МВД России отсутствуют такие организации [32, 39].

Федеральным законом от 27.07.2010 № 195-ФЗ в КоАП РФ была введена статья 11.15.1, предусматривающая ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В статье установлена ответственность за два состава административного правонарушения, один из которых является основным (ч. 1), а второй – составом с отягчающими обстоятельствами (ч. 2). Закон рассматривает в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, повторность совершения правонарушения.

Сформулированный в статье 11.15.1 состав правонарушения является общим и распространяется на все виды транспорта. При этом в КоАП РФ содержатся также специальные составы правонарушений, предусматривающие ответственность за невыполнение требований по обеспечению безопасности функционирования отдельных видов транспорта (например, статьи 11.3.1, 11.6, 11.10, 11.16 и др.). Н. Г. Салищева справедливо отмечает, что «при конкуренции общей и специальной норм КоАП РФ ответственность должна наступать по норме, содержащей специальный состав административного правонарушения» [28, 234].

Таким образом, укрепление национальной безопасности Российской Федерации взаимосвязано и взаимообусловлено транспортной безопасностью.

Значимость транспортной безопасности следует понимать как свойство транспортной системы России, позволяющее ей динамично развиваться, интегрироваться в мировое транспортное пространство, реализовать транзитный потенциал страны и стать ведущей мировой державой.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Федеральный закон от 10 декабря 1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Федеральный закон от 10 января 2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Федеральный закон от 10 января 2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Федеральный закон от 09 февраля 2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

8. Указ Президента РФ от 31 марта 2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848 «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере

транспорта» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

12. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 № 289 «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

13. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

14. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 № 1285-р «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

15. Приказ Минтранса РФ от 8 февраля 2011 № 41 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

16. Приказ Минтранса РФ от 8 февраля 2011 № 42 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

17. Приказ Минтранса РФ от 8 февраля 2011 № 43 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта»

// Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

18. Приказ Минтранса России от 21 февраля 2011 № 62 (ред. от 24.04.2012) «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

19. Приказ Минтранса РФ от 5 августа 2011 № 209 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств городского наземного электрического транспорта» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

20. Приказ Росморречфлота от 13 апреля 2005 г. № 8 «Об утверждении Устава Государственного учреждения «Российский морской регистр судоходства» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

21. Приказ Росморречфлота от 13 апреля 2005 № 9 «Об утверждении Устава федерального государственного учреждения «Российский Речной Регистр» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

22. Басыров Л. А. К вопросу о системе транспортной безопасности России // Транспортное право, 2011. № 1.

23. Голиусов Ю. Ф. Государственная транспортная политика как фактор национальной безопасности России (евразийский аспект): Автореф. дисс… д. п. н. М. 2010.

24. Гудема Г. Х., Степаненко Ю. В. Понятие и содержание транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии (национальный журнал-каталог). 2005. № 1.

25. Дудышкин Б. Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте // Транспортное право. 2008. № 4.

26. Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12.

27. Кокорев И. Г., Степаненко Ю. В. Система транспортной безопасности – составная часть Транспортной стратегии России // Транспортное право. 2004. № 4.

28. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) (7-е издание) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М., «Проспект». 2011.

29. Проценко С. В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 8.

30. Скрынник А. М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах // Административное право и процесс. 2012. № 2.

31. Степаненко Ю. В. Органы внутренних дел на транспорте: вопросы теории и практики: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004.

32. Степаненко Ю. В., Абрамов В. Н. О направлениях научного обеспечения транспортной безопасности: Материалы Всероссийской НПК, посвященной 35-летию со дня основания Краснодарского университета МВД России (25 мая 2012 г.). Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар, 2012.

33. Трофимов С. В. О неотложных мерах по повышению безопасности на транспорте // Транспортное право. 2012. № 1.

References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 196-FL from December 10, 1995 “On Road Safety” [Federal’nyi zakon ot 10 dekabrya 1995 № 196-FZ «O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No 17-FL from January 10, 2003 “On Railway Transport of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 10 yanvarya 2003 № 17-FZ «O zheleznodorozhnom transporte v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 18-FL from 10 January 2003 “Charter of the RF Railway Transport” [Federal’nyi zakon ot 10 yanvarya 2003 № 18-FZ «Ustav zheleznodorozhnogo transporta Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Federal Law № 16-FL from February 9, 2007 "On Transport Security" [Federal'nyi zakon ot 09 fevralya 2007 № 16-FZ «O transportnoi bezopasnosti»]. S*ystem GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Presidential Decree No. 537 from May 12, 2009 "On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 20, article 2444.

8. RF Presidential Decree No. 403 from March 31, 2010 "On the Establishment of a Comprehensive System to Ensure Public Safety in Transport" [Ukaz Prezidenta RF ot 31 marta 2010 № 403 «O sozdanii kompleksnoi sistemy obespecheniya bezopasnosti naseleniya na transporte»]. S*ystem GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. RF Government Decree No. 848 from December 5, 2001 "On the Federal Purpose-oriented Programme "Development of Transportation System of Russia (2010-2015)" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 5 dekabrya 2001 № 848 «O Federal'noi tselevoi programme «Razvitie transportnoi sistemy Rossii (2010-2015 gody)»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. RF Government Decree No. 398 from July 30, 2004 "On Approval of the Provision on the Federal Service for Supervision of Transport" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 iyulya 2004 № 398 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po nadzoru v sfere transporta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. RF Government Decree No. 940 from December 10, 2008 " About the security levels of objects of transport infrastructure and vehicles and the order they are declared (established)" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 iyulya 2004 № 398 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po nadzoru v sfere transporta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. RF Government Decree No. 289 from March 31, 2009 "On Approval the Rules of Accreditation of Legal Entities to Assess the Vulnerability of Transport Infrastructure Objects and Vehicles" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31 marta 2009 № 289 «Ob utverzhdenii Pravil akkreditatsii yuridicheskikh lits dlya provedeniya otsenki uyazvimosti ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Transport Strategy of the Russian Federation up to 2030 Approved by the order of the RF Government No. 1734-r from November 22, 2008 [Transportnaya strategiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda. Utverzhdena

rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 22 noyabrya 2008 g. № 1734-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

14. RF Government Decree No. 1285-r from July 30, 2010 "On the Establishment of a Comprehensive System of Ensuring Public Safety in Transport " [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30 iyulya 2010 № 1285-r «O sozdanii kompleksnoi sistemy obespecheniya bezopasnosti naseleniya na transporte»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

15. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 41 from February 08, 2011 "On Approval the Requirements for Ensuring Transport Security Taking into Account Security Levels for Different Categories of Transport Infrastructure Objects and Maritime and River Transport" [Prikaz Mintransa RF ot 8 fevralya 2011 № 41 «Ob utverzhdenii Trebovanii po obespecheniyu transportnoi bezopasnosti, uchityvayushchikh urovni bezopasnosti dlya razlichnykh kategorii ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv morskogo i rechnogo transporta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

16. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 42 from February 08, 2011 "On Approval the Requirements for Ensuring Transport Security Taking into Account Security Levels for Different Categories of Transport Infrastructure Objects, Road Vehicles and Public Road System [Prikaz Mintransa RF ot 8 fevralya 2011 № 42 «Ob utverzhdenii Trebovanii po obespecheniyu transportnoi bezopasnosti, uchityvayushchikh urovni bezopasnosti dlya razlichnykh kategorii ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv avtomobil'nogo transporta i dorozhnogo khozyaistva»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

17. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 43 from February 08, 2011 "On Approval the Requirements for Ensuring Transport Security Taking into Account Security Levels for Different Categories of Transport Infrastructure Objects and Railway Transport [Prikaz Mintransa RF ot 8 fevralya 2011 № 43 «Ob utverzhdenii Trebovanii po obespecheniyu transportnoi bezopasnosti, uchityvayushchikh urovni bezopasnosti dlya razlichnykh kategorii ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv zheleznodorozhnogo transporta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

18. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 62 from February 21, 2011 (as amended 24.04.2012) "On the Procedure of Establishing the Number of Categories and Criteria for Categorization of Transport Infrastructure Objects and Vehicles by the Competent Authorities in the Field of Ensuring Transport Security" [Prikaz Mintransa Rossii ot 21 fevralya 2011 № 62

(red. ot 24.04.2012) «O Poryadke ustanovleniya kolichestva kategorii i kriteriev kategorirovaniya ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv kompetentnymi organami v oblasti obespecheniya transportnoi bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

19. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 209 from August 05, 2011 "On Approval the Requirements for Ensuring Transport Security Taking into Account Security Levels for Different Categories of Transport Infrastructure Objects and Vehicles of Urban Surface Electric Transport [Prikaz Mintransa RF ot 5 avgusta 2011 № 209 «Ob utverzhdenii Trebovanii po obespecheniyu transportnoi bezopasnosti, uchityvayushchikh urovni bezopasnosti dlya razlichnykh kategorii ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv gorodskogo nazemnogo elektricheskogo transporta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

20. Order of the Federal Agency of Maritime and River Transport No. 8 from April 13, 2005 "On Approval the Statute of the State Institution "Russian Maritime Register of Shipping" [Prikaz Rosmorrechflota ot 13 aprelya 2005 g. № 8 «Ob utverzhdenii Ustava Gosudarstvennogo uchrezhdeniya «Rossiiskii morskoi registr sudokhodstva»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

21. Order of the Federal Agency of Maritime and River Transport No. 9 from April 13, 2005 "On Approval the Statute of the Federal State Institution "Russian River Register" [Prikaz Rosmorrechflota ot 13 aprelya 2005 № 9 «Ob utverzhdenii Ustava federal'nogo gosudarstvennogo uchrezhdeniya «Rossiiskii Rechnoi Registr»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

22. Basyrov L. A. On the System of Transportation Security in Russia [K voprosu o sisteme transportnoi bezopasnosti Rossii]. *Transportnoe pravo – Transport Law*, 2011, no. 1.

23. Goliusov Yu. F. *State Transportation Policy as a Factor of the National Security of Russia (Eurasian Aspect)*: thesis abstract of a candidate of political sciences [Gosudarstvennaya transportnaya politika kak faktor natsional'noi bezopasnosti Rossii (evraziiskii aspekt): Avtorfer. diss… d. p. n.]. Moscow: 2010.

24. Gudema G. Kh., Stepanenko Yu. V. The Concept and Content of Transportation Security [Ponyatie i soderzhanie transportnoi bezopasnosti]. *Transportnaya bezopasnost' i tekhnologii (natsional'nyi zhurnal-katalog) – Transportation Security and Technologies (national magazine-catalogue)*, 2005, no. 1.

25. Dudyshkin B. N. Legal Issues of Ensuring Transportation Security

[Pravovye voprosy obespecheniya bezopasnosti na transporte]. *Transportnoe pravo – Transport Law*, 2008, no. 4.

26. Zyryanov S. M., Kuznetsov V. I. Transportation Security and the System of Subjects of its Ensuring [Transportnaya bezopasnost' i sistema sub"ektov ee obespecheniya]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian law*, 2012, no. 12.

27. Kokorev I. G., Stepanenko Yu. V. Transportation Security System – an Integral Part of the Transport Strategy of Russia [Sistema transportnoi bezopasnosti – sostavnaya chast' Transportnoi strategii Rossii]. *Transportnoe pravo – Transport Law*, 2004, no. 4.

28. *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation (article by article) (7th edition)* [Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh (postateinyi) (7-e izdanie)]. Under general edition of N. G. Salishcheva, Moscow: «Prospekt», 2011.

29. Protsenko S. V. Threats to Transportation Security of the Russian Federation [Ugrozy transportnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2010, no. 8.

30. Skrynnik A. M. Administrative Control and Supervision of Ensuring Transport (Maritime) Security at Seaports [Administrativnyi kontrol' i nadzor za obespecheniem transportnoi (morskoi) bezopasnosti v morskikh portakh]. *Administrativnoe pravo i protess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 2.

31. Stepanenko Yu. V. *Bodies of Internal Affairs on Transport: Theory and Practice: Monograph* [Organy vnutrennikh del na transporte: voprosy teorii i praktiki: Monografiya]. Moscow: All-Russia Scientific Research Institute of RF MIA, 2004.

32. Stepanenko Yu. V., Abramov V. N. On the Directions of Scientific Support for Transport Security: Proceedings of the All-Russian Scientifically Practical Conference Dedicated to the 35th Anniversary of the Founding of Krasnodar University of RF MIA (May 25, 2012) [O napravleniyakh nauchnogo obespecheniya transportnoi bezopasnosti: Materialy Vserossiiskoi NPK, posvyashchennoi 35-letiyu so dnya osnovaniya Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii (25 maya 2012 g.)]. *Administrativno-pravovoe regulirovanie pravookhranitel'noi deyatel'nosti: teoriya i praktika – Administrative and Legal Regulation of Law Enforcement Activity: Theory and Practice*, Krasnodar: 2012.

33. Trofimov S. V. On Urgent Measures to Increase Transportation Security [O neotlozhnykh merakh po povysheniyu bezopasnosti na transporte]. *Transportnoe pravo – Transport Law*, 2012, no. 1.

УДК 342.9 : 347.9

Фогель Э. В. / Fogel' E. V.

ЗНАЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВЫТЕКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

SIGNIFICANCE OF PROCEEDINGS ON THE CASES ARISING FROM ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC LEGAL RELATIONS FOR IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Фогель Эльза Викторовна,
специалист лаборатории «Правовых основ управления» ФГБОУ «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики»,
vogel.elza@gmail.com

Дается обзор как классических теорий обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти, так и современных подходов и концепций к проблеме и роли деятельности судебных органов по контролю за законностью деяний и актов органов государственной власти и как следствие эффективностью их деятельности в рамках правовых процедур.

Ключевые слова: судопроизводство, административные правоотношения, публичные правоотношения, государственное управление, производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений, административно-правовые споры.

Fogel' El'za Viktorovna,
Specialist at the laboratory of "Legal Basis of Management" of FSBEI "Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics",
vogel.elza@gmail.com

The author provides an overview of both classical theories of ensuring effectiveness of public authority bodies' activity, and contemporary approaches and concepts to the problem and the role of judiciary activity to control the legality of deeds and acts of the public authorities and consequently the efficiency of their activities within the framework of legal procedures.

Keywords: court proceedings, administrative legal relations, public legal relations, public administration, proceedings on cases arising from public legal relations, administrative-legal disputes.

Проблема создания эффективной системы органов государственного управления известна человечеству со времен возникновения государства. Концепции разделения властей и демократического централизма возникают именно в связи с необходимостью решения этой задачи.

Вопрос об эффективности государственного управления в настоящее время лежит не столько в плоскости менеджмента, сколько в сфере деятельности наук о праве, так как современное правовое государство невозможно без развитой правовой системы и существования эффективных контрольных механизмов.

Актуальность проблемы совершенствования системы органов государственного управления в современной России подтверждается, в частности, принятием нормативных правовых актов органами государственной власти, посвященных реформированию и повышению эффективности механизма государства. Отдельным аспектам реформирования системы государственного управления посвящен указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3], который закрепляет основные показатели оценки качества предоставления и меры, направленные на повышение уровня предоставления, государственных и муниципальных услуг, а также оптимизацию системы.

В частности, вышеназванный указ предусматривает поручение Правительству Российской Федерации по снижению барьеров доступности правосудия в случае необходимости осуществления судопроизводства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, а также разработке соответствующих законодательных инициатив в срок до 1 сентября 2012 года [3].

Положения указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 свидетельствует о признании значения механизма защиты прав и законных интересов в рамках процессуальных процедур, связанных с рассмотрением дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, как для соблюдения законности и судебной защиты, так и для системы государственной власти.

Анализ проблем совершенствования практики судопроизводства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, как мы полагаем, также имел место перед внесением изменений от 9 февраля 2012 года в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [5].

Совершенствование деятельности органов государственной власти невозможно в условиях отсутствия эффективного контроля за деятельностью этих органов. Всесторонний и обоснованный же контроль наиболее эффективен и беспристрастен в рамках судопроизводства, основанного на началах состязательности и равноправия сторон [1]. Подобные инструменты наиболее развиты в рамках англо-саксонской правовой семьи [9, 65-69; 10]. В Российской практике подобная практика встречается несколько реже.

Вместе с тем, примером влияния на меры по оптимизации осуществления деятельности органов государственной власти является, в частности, внесение изменений в арбитражный процессуальный, гражданский процессуальный и уголовно-процессуальный кодексы, касающихся введения в действие положений по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок [2].

Известно, что причиной введения законоположений о рассмотрении заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок явилось постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против России» [6] (в данном случае причиной внесения

изменений направленных по своей сути на оптимизацию работы органов государственной власти послужило решения наднационального органа). Вместе с тем, трудно переоценить значение решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов в сфере их юрисдикции на деятельность органов государственной власти.

Представляется целесообразным отметить тот факт, что отнесение рассмотрения заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного решения в разумный срок к делам, вытекающим из публично-правовых отношений, является дискуссионным.

Обоснованным считаем мнение о необходимости выработки критериев по отнесения рассмотрения таких заявлений либо к исковому производству, либо к производству по делам, вытекающим из публичных правоотношений, либо к отдельному виду производства. В настоящее время объективно отсутствует единая позиция по данному вопросу [7, 245-256]. Вероятно, во многом это обусловлено спецификой существующих исследований, каждое из которых осуществляется в рамках специализированной отрасли права и не всегда учитывает комплексное влияние существующих изменений на правовую систему.

Судебный контроль как форма осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления во многом способствует повышению эффективности работы системы органов государственной власти. В этой связи представляется обоснованным мнение Н. М. Чепурновой, что «целью судебного контроля является обеспечение конституционности и законности в функционировании всех институтов политической системы, эффективности государственного и муниципального управления во всех сферах его осуществления» [11, 4].

Так, не вызывает сомнения тот факт, что судебные процедуры по защите прав и законных интересов от незаконных действий и распоряжений органов власти является стимулом для совершенствования как практики деятельности органов власти, так и самой системы органов власти.

Механизм судебного обжалования и оспаривания решений и действий органов государственной власти, по нашему мнению, тождественен механизму контроля за деятельностью органов. Такой механизм способствует также повышению эффективности осуществления деятельности органов государственной власти, снижению уровня неправомерных решений и действий.

Механизм судебного контроля деятельности органов государственной власти в наибольшей мере служит гарантом исполнения законодательства Российской Федерации такими органами, а также способствует совершенствованию системы государственного управления.

Представляется, что статистические показатели количества постановлений по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, в которых орган государственной власти является заинтересованным лицом, должен служить одним из критериев оценки эффективности работы органа государственной власти. Подобным статистическим показателем может являться количество судебных постановлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, принятых в пользу заявителя на душу населения по регулируемым сферам общественных отношений.

В настоящее время подобные критерии при оценке эффективности деятельности органов государственной власти отсутствуют [4]. Представляется, что отсутствие такого критерия снижает возможность эффективного мониторинга [8, 28] соблюдения законодательства Российской Федерации, что в условиях формирования правового государства является нежелательным явлением и может отрицательно сказаться на всей системе и структуре органов государственной власти.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Федеральный закон от 30 апреля 2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.08.2012. № 35. Ст. 4774.

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 4.

7. Симонов И. Д. Проблемы позиционирования дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в качестве дел искового производства // Вестник гражданского процесса. 2012. № 1.

8. Тихомиров Ю. А. О мониторинге закона // Президентский контроль. 2004. № 8.

9. Устюжанинова Е. А. Средства судебной защиты, которые могут быть предоставлены судом по иску о судебном контроле за действиями и решениями органов публичной власти, по законодательству Великобритании // Административное право и процесс. 2012. № 1.

10. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред. с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. М.: Издательская группа Прогресс-Литера, 1994.

11. Чепурнова Н. М. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: монография / Н. М. Чепурнова, А. Е. Дюкова. М.: Юнити-Дана, 2012.

References:

1. Constitution of the Russian Federation [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 69-FZ from April 30, 2010 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Adoption of the Federal Law “On Compensation for the Violation of the Right to Trial within a Reasonable Time or the Right to Execution of Court’s Judgment within a Reasonable Time” [Federal’nyi zakon ot 30 aprelya 2010 № 69-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal’nogo zakona «O kompensatsii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyi srok ili prava na ispolnenie sudebnogo akta v razumnyi srok»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Decree of the President of the Russian Federation No. 601 from May 07, 2012 “On the Main Directions of Improving the System of Public Administration” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 goda № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Decree of the President of the Russian Federation No. 1199 from August 21, 2012 "On the Evaluation of the Effectiveness of Executive Authority Bodies in the Subjects of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta RF ot 21 avgusta 2012 № 1199 «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub»ektov Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 27.08.2012, no. 35, article 4774.

5. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 48 from 29.11.2007 "On the Practice of Judicial Consideration of Cases on Contesting Normative Legal Acts in Full or in Part" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 29.11.2007 № 48 «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnykh pravovykh aktov polnost'yu ili v chasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. *Russian Chronicles of the European Court of Justice* [Rossiiskaya khronika Evropeiskogo Suda]. 2009, no. 4.

7. Simonov I. D. Problems of Positioning Cases on Compensation for the Violation of the Right to Trial within a Reasonable Time, or the Right of Execution of a Judicial Act within a Reasonable Time, as Cases of Action Proceedings [Problemy pozitsionirovaniya del o prisuzhdenii kompensatsii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyi srok ili prava na ispolnenie sudebnogo akta v razumnyi srok v kachestve del iskovogo proizvodstva]. *Vestnik grazhdanskogo protsessa – Journal of Civil Process*, 2012, no. 1.

8. Tikhomirov Yu. A. About the Monitoring of Law [O monitoringe zakona]. *Prezidentskii kontrol' – Presidential control*, 2004, no. 8.

9. Ustyuzhaninova E. A. The Means of Judicial Protection that may be Provided by Court on the Claim for Judicial Control over the Actions and Decisions of Public Authorities Bodies, under the Legislation of the United Kingdom [Sredstva sudebnoi zashchity, kotorye mogut byt' predostavleny sudom po isku o sudebnom kontrole za deistviyami i resheniyami organov publichnoi vlasti, po zakonodatel'stvu Velikobritanii]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 1.

10. *Federalist* [Federalist]. Political essay of A. Hamilton, J. Madison and John Jay: translation from English, under general edition and foreword of N. Yakovlev, comments of O. L. Stepanova, Moscow: publishing group Progress-Litera, 1994.

11. Chepurnova N. M. *Constitutional and Legal Foundations of the Control Activity of Judiciary in the Russian Federation: Monograph* [Konstitutsionno-pravovye osnovy kontrol'noi deyatel'nosti sudebnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: monografiya]. N. M. Chepurnova, A. E. Dyukova, Moscow: Yuniti-Dana, 2012.

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертационное исследование Миннигуловой Динары Борисовны
на тему: «Административно-правовой статус государственных
гражданских служащих и проблемы его реализации»,
представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.14 – административное право,
административный процесс – в диссертационный совет Д212.123.05 на базе
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина

RESPONSE
of an official opponent
to the dissertational research of Minnigulova Dinara Borisovna
on the topic of "Administrative-legal status of public civil servants
and the problems of its realization",
submitted for academic degree of a Doctor of law,
specialty 12.00.14. – Administrative law, administrative process,
to the dissertation council D.212.123.05 on the basis of the Moscow State Law
University of a name of O. E. Kutafin

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедры служебного и трудового права Поволжского института им. П. А. Столыпина РАНХ и ГС при Президенте РФ, г. Саратов, sergeychannov@yandex.ru

Channov Sergej Evgen'evich, Doctor of law (LLD), Associate Professor, Head of the Department of service and labor law, P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management of Russian Academy of National Economy and Civil Service under the RF President, Saratov, sergeychannov@yandex.ru

Диссертационное исследование Д. Б. Миннигуловой посвящено весьма важной теме, имеющей большое научное и практическое значение. Актуальность представленной работы обусловлена, прежде всего, тем, что функционирование российского государства в целом, его возможность успешно отвечать вызовам XXI века, напрямую связаны с высокой эффективностью системы государственного управления. Однако такая эффективность не может быть достигнута лишь путем реформирования собственно государственного аппарата, а требует наполнения его высококвалифицированными государственными служащими.

В настоящее время реформа государственной службы в РФ продолжается на основании положений Указа Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)». Согласно данному документу основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации являются:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;

- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Вполне очевидно, что реализация данных направлений требует проведения широкомасштабных научных исследований, существенной доктринальной проработки. Применительно к государственной гражданской службе многие из этих вопросов решаются в диссертации Д. Б. Миннигуловой, что обуславливает не только ее актуальность, но и практическую значимость.

Несмотря на то, что проблематика административно-правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих уже неоднократно находила свое отражение в трудах ученых-административистов (а также представителей некоторых других наук), она и на сегодняшний день сохраняет свою злободневность, поскольку можно констатировать, что до настоящего времени законодательство о гражданской службе в этой сфере содержит многочисленные пробелы и неясности.

В диссертации Д. Б. Миннигуловой с опорой на достижения юридической мысли в административно-правовую науку привнесены принципиально

новые обобщения и выводы, касающиеся административно-правового статуса государственных гражданских служащих, сформулированы положения, вынесенные на защиту.

Все это позволяет существенно расширить научное представление о содержании административно-правового статуса государственных гражданских служащих и его реализации на практике. Сказанному созвучна и цель диссертационного исследования, состоящая выработке стратегии поступательного развития государственной гражданской службы через призму совершенствования административно-правового статуса гражданских служащих и синхронизации его частноправовых и публично-правовых составляющих, поиске оптимальной модели административно-правового статуса гражданских служащих, способного отразить современные потребности государственного администрирования и обеспечить непрерывное улучшение работы госаппарата. Эта цель работы, по мнению оппонента, достигнута посредством постановки и решения основных исследовательских задач.

В диссертационном исследовании автором выдвигается и обосновывается ряд предложений, заслуживающих всесторонней поддержки. Так, можно согласиться выводами о том, что в структуру статического правового статуса государственных гражданских служащих не следует включать юридическую ответственность, поскольку она возникает автономно и только в особых случаях; о невозможности применения к государственным гражданским служащим гражданско-правовой ответственности; о необходимости устранения целого ряда пробелов в правовом регулировании государственной гражданской службы; о приведении государственных гражданских служащих к присяге и др.

Очень важным видится предложение автора о необходимости внесения изменений в ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с целью отражения в ней возможности применения норм не только трудового, но и иных отраслей российского права: «к отношениям, урегулированным указанным Федеральным законом и подзаконными нормативными правовыми актами, содержащими нормы служебного права». Данное предложение имеет не только доктринальное значение, поскольку его реализация будет способствовать решению многих проблем, возникающих при практическом функционировании института государственной гражданской службы.

Д. Б. Миннигуловой также обоснованно отмечается практически полная неурегулированность отношений социального партнерства на государственной

гражданской службе в настоящий период. Следует поддержать предложения автора о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Одобрения заслуживает и позиция диссертанта относительно установления действующим законодательством обязанности прохождения государственной гражданской службы лицом, заключившим с государственным органом договор на обучение. Д. Б. Миннигулова в данном случае верно отмечает, что такая правовая конструкция вступает в противоречие со ст. 32 Конституции РФ, являясь, по сути, принуждением к труду. Решение, предлагаемое автором – установить альтернативное положение, в соответствии с которым предусмотреть возвращение затраченных на обучение денежных средств, если они были выделены из бюджета – эту проблему полностью снимает.

Одной из неурегулированных сфер служебных отношений на государственной гражданской службе является сфера материальной ответственности Данный пробел также предлагается к заполнению в рецензируемой диссертации, причем автор уделяет достаточно много внимание основаниям материальной ответственности государственных гражданских служащих, случаям наступления ограниченной полной материальной ответственности и т. п.

Следует отметить, что диссертация Д. Б. Миннигуловой основана на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние административно-правовой регламентации статуса гражданских служащих, установить недостатки в законодательном регулировании и правоприменительной практике и пути их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения.

Вместе с тем, по мнению оппонента, представленная диссертация, как и любой другой труд подобного рода, не свободна и от отдельных недостатков. Несмотря на высокий уровень проведенного соискателем исследования и наряду с бесспорными достоинствами работы Д. Б. Миннигуловой, некоторые подходы соискателя к пониманию рассматриваемых вопросов представляются дискуссионными и спорными, либо недостаточно обоснованными, заслуживающими большего внимания и требующими авторского уточнения.

1. Так, спорной видится позиция автора относительно сущности и специфики служебных правоотношений. Критикуя выдвинутые ранее концепции соотношения служебных и трудовых правоотношений на государственной гражданской службе, автор приходит к выводу, что «наиболее приемлемой

является… дифференциация правоотношений гражданских служащих на служебные и трудовые. Трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения – как форму и проявление трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями и находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения, являясь внешними, постоянно находятся под контролем – в поле зрения государства и гражданского общества».

По сути, данный подход повторяет позицию многих представителей науки трудового права (А. В. Гусева, Л. А Чикановой, Б. К. Бегичева и др.) с той лишь разницей, что Д. Б. Миннигулова изменяет используемую этими авторами терминологию, называя служебно-трудовые отношения просто трудовыми, а государственно-служебные – просто служебными. Данная концепция уже неоднократно подвергалась критике учеными-административистами (Ю. Н. Старилов, А. А. Гришковец, С. Е. Чаннов и др.).

Как таковые служебные отношения – это отношения, непосредственно связанные с организацией и функционированием государственной и муниципальной службы. Поэтому служебными в буквальном понимании могут быть только общественные отношения, возникающие внутри аппарата государственного и муниципального управления и имеющие своей целью обеспечение его нормального функционирования. При этом они могут возникать и вне рамок отдельно взятого органа власти, связывая различные органы и их должностных лиц. Основная их особенность связана с их целевым назначением – они направлены либо на организацию государственной и муниципальной службы (то есть учреждение должностей, определение статуса государственных и муниципальных служащих, разработку должностных инструкций и регламентов и т. п.), либо на непосредственное обеспечение их функционирования (поступление на службу, присвоение воинских и специальных званий, классных чинов, дипломатических рангов, аттестационное и дисциплинарное производство и прочее).

Общественные же отношения, возникающие при реализации государственным или муниципальным служащим своих полномочий во взаимоотношениях с внешними по отношению к аппарату государственного и муниципального управления организациями и гражданами, которые Д. Б. Миннигулова называет служебными, не только не являются служебными, но даже не всегда подпадают под действие норм административного права. Так, например, следователь прокуратуры, направляя свидетелю повестку для

вызова последнего на допрос, совершает действия, направленные на реализацию правоохранительной функции Российского государства, т. е. в конечном счете, государственно-управленческие. Однако его полномочия в данном случае регулируются не административным, а уголовно-процессуальным законодательством, и возникающее правоотношение носит не административно-правовой, а уголовно-процессуальный характер. Вполне очевидно, что указанный круг общественных отношений не должен включаться и в предмет служебно-правового регулирования. Иначе, как справедливо замечает по этому поводу тот же А. В. Гусев, «в сферу регулирования государственной службы попадет поистине безбрежный круг публичных правоотношений, в которых участвует государство в лице государственных органов и действующих от их имени государственных служащих».

2. Может быть подвергнута критике и позиция Д. Б. Миннигуловой относительно необходимости использования служебного контракта на государственной гражданской службе. В своем диссертационном исследовании Д. Б. Миннигулова уделяет много внимания критике работ тех специалистов, которые считают, что служебный контракт занимает вторичное положение по отношению к акту о назначении гражданского служащего на должность, носит исключительно формальный характер и, в конечном счете, может быть безболезненно из законодательства о государственной службе исключен. Сама же Д. Б. Миннигулова не считает возможным отказаться от служебного контракта как основания возникновения и конкретизации административно-правового статуса государственных гражданских служащих, поскольку, по ее мнению, «в акте о назначении на должность государственной гражданской службы отражаются лишь публично-правовые черты организации государственной гражданской службы, которые не раскрывают особенности прохождения государственной гражданской службы и специфику реализации административно-правового статуса государственных гражданских служащих».

В данном случае автором не учитывается тот факт, что, в отличие от трудового законодательства, служебное является гораздо более формализованным, и, назначение гражданского служащего на должность путем издания соответствующего акта уже определяет условия его служебной деятельности в соответствии с действующим законодательством. Конечно, законодательство о государственной гражданской службе допускает определенную индивидуализацию условий прохождения службы для конкретного служащего (например, в отношении режима служебного времени, установления

конкретных размеров надбавок к денежному содержанию и т. п.), однако эта индивидуализация вполне может осуществляться теми же административными актами.

Д. Б. Миннигулова вслед за многими представителями науки трудового права, настоятельно подчеркивает либерализующую функцию служебного контракта, считая, что он позволяет государственному служащему добиться установления взаимоприемлемых для него и нанимателя условий служебной деятельности (хотя и признает, что в настоящее время такая возможность носит исключительно формальный характер). Однако здесь необходимо подчеркнуть, что подлинная либерализация отношений, связанных с заключением служебного контракта на гражданской службе (то есть, ситуация, когда условия служебного контракта будут не навязываться представителем нанимателя, а действительно вырабатываться сторонами) видится нам противоречащей самой природе государственной службы и несущей ряд опасностей. Связано это с тем, что действующее законодательство предусматривает по общему правилу конкурсный порядок замещения должностей государственной гражданской службы. При этом, поскольку решение конкурсной комиссии о победе в конкурсе конкретного гражданина носит императивный характер, представитель нанимателя в таком случае обязан издать акт о назначении на должность. Однако после издания данного акта он окажется в полной зависимости от запросов назначенного гражданского служащего при заключении служебного контракта, так как не заключить служебный контракт он не сможет в силу прямого требования об этом ст. 13 и ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а для освобождения служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы у него в данном случае не будет никаких юридических оснований.

3. Также сложно согласиться с позицией автора по поводу допустимости участия государственных гражданских служащих в забастовках. В диссертации обосновываются авторские выводы о том, что, во-первых, действующее законодательство не содержит запрета на забастовки государственных гражданских служащих (а также на прекращение ими исполнения своих служебных обязанностей в иных случаях), во-вторых, целесообразно такие забастовки разрешить и соответствующее право закрепить в законодательстве.

В связи с этим представляется необходимым отметить, что в соответствии с п. 15 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается прекращать исполнение должностных обязанностей в

целях урегулирования служебного спора. Д. Б. Миннигулова полагает, что данный запрет касается только индивидуальных служебных споров. Однако принять такое толкование вряд ли возможно, поскольку в таком случае вышеуказанная норма должна была бы формулироваться, как запрещение прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования индивидуального служебного спора. Поскольку такого уточнения в ней нет, следует полагать, что законодатель преследовал цель запретить гражданским служащим прекращать исполнять должностные обязанности в целях урегулирования любых служебных споров.

Поскольку же в соответствии со ст. 398 ТК РФ забастовка – это временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора, утверждение автора о том, что п. 15 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит прямого «правового запрещения для реализации возможности проведения забастовок гражданскими служащими» является очевидно ошибочным.

Также Д. Б. Миннигулова считает, что на государственных гражданских служащих не распространяется запрет приостановления работы в случае нарушения сроков выплаты им заработанной платы и иных причитающихся денежных сумм соответствии со ст. 142 ТК РФ. Такой вывод ей делается на основании того, что в ст. 142 ТК РФ не указывается: каким именно государственным служащим запрещено использовать данную меру самозащиты. Следует напомнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. Таким образом, гражданский служащий в любом случае является государственным служащим и ему, как государственному служащему, прямо запрещено прекращать исполнение своих служебных обязанностей в качестве меры самозащиты в соответствии со ст. 142 ТК РФ.

Отстаивая право гражданских служащих на забастовку, автор не учитывает, что приостановка деятельности государственных органов на достаточно длительный срок (неизбежная при забастовке) делала бы в большинстве случаев невозможным и нормальное функционирование подведомственных им государственных предприятий и учреждений; существенно затруднила и деятельность иных организаций, взаимодействующих с этими государственными органами; повлекла бы массовую невозможность реализации

законных прав и интересов граждан. Запрет на прекращение государственными служащими прекращения исполнения должностных обязанностей является не прихотью законодателя, а объективно обусловлен необходимостью предотвращения негативных для всего общества социальных последствий.

4. Можно поспорить и с подходом автора относительно направлений развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Автор в своей работе критикует позицию тех ученых (М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов), которые считают, что формирование института публичной дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе требует большей формализации составов дисциплинарных проступков с одновременным уменьшением дискреционных полномочий представителя нанимателя в этих вопросах. По мнению Д. Б. Миннигуловой «такая попытка не представляется… целесообразной, поскольку требует типизировать виды дисциплинарных проступков (особенности ненадлежащего исполнения служебных обязанностей), что совершенно нереально. Кроме того, это значительно ограничит выбор дисциплинарного взыскания в зависимости от конкретных обстоятельств дисциплинарного правонарушения, особенностей его совершения и личности гражданского служащего».

Как представляется, автор в данном случае не совсем верно поняла суть предлагаемой концепции публичной дисциплинарной ответственности, которая отнюдь не требует типизировать все виды дисциплинарных проступков. Речь идет лишь о формировании системы публичных дисциплинарных проступков, посягающих на всю систему надлежащего функционирования государственного аппарата, ответственность за которые должна наступать независимо от желания представителя нанимателя. Это не только реально, но и вполне успешно уже осуществляется законодателем (см. например: Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ).

Довод автора о том, что в таком случае у представителя нанимателя значительно ограничится выбор дисциплинарного взыскания в принципе верный. Однако такое ограничение (но отнюдь не полная элиминация выбора!) представляется нам более целесообразным, чем ситуация, когда представитель нанимателя может своим немотивированным решением полностью освободить государственного служащего, совершившего, например, коррупционное правонарушение от ответственности (и делать это неоднократно!). Между тем, именно это допускает Д. Б. Миннигулова, когда пишет, что «представитель нанимателя обоснованно может, руководствуясь

принципами индивидуализации, целесообразности и справедливости, выбрать наиболее приемлемый вид дисциплинарного взыскания либо вообще отказаться от привлечения нарушителя к ответственности».

Такой подход, возможный для коммерческой организации (когда от совершения работником дисциплинарного проступка могут пострадать лишь интересы данной организации), видится нам совершенно недопустимым на государственной службе.

Д. Б. Миннигулова далее также пишет: «довод о том, что при таком подходе могут проявляться субъективные факторы, не состоятелен, поскольку субъективное (личностное) отношение всегда имеет и будет иметь место в организации гражданской службы». Однако вряд ли состоятельной является как раз позиция автора диссертации по рассматриваемому вопросу, поскольку тот бесспорный факт, что субъективное отношение всегда будет иметь место в служебных правоотношениях, отнюдь не препятствует уменьшению этой субъективности правовыми средствами. Подход же Д. Б. Миннигуловой в данном случае видится отказом от решения данной проблемы в принципе.

5. Наконец, недостаточно обоснованными представляются предложения автора о необходимости принятия федеральных законов «О правовом статусе государственных гражданских служащих Российской Федерации» и «Об административных процедурах реализации статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации». Данное предложение сформулировано в качестве одного из положений, выносимых на защиту, и также неоднократно повторяется в тексте работы. Однако, при этом, нигде не указывается: в чем, собственно, состоит необходимость принятия отдельных федеральных законов по данным вопросам и почему они не могут получить надлежащее регулирование в базовом Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Представляется, что в данном случае автору следовало бы уделить большее внимание аргументации своей позиции и, возможно, имело бы смысл в самой диссертации разработать концепцию и примерную структуру этих законов.

Высказанные замечания носят в определенной степени дискуссионный и рекомендательный характер, не умаляют несомненной научной значимости проведенного исследования, не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационной работы Д. Б. Миннигуловой, и как видно из их содержания, не имеют принципиального характера.

Автореферат диссертации раскрывает основные идеи и выводы работы, вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической

значимости его результатов. Он включает в себя все необходимые атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного исследования. Основные положения, полученные в ходе научного поиска, нашли отражение в публикациях соискателя. Они соответствуют теме исследования и полно раскрывают его содержание.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа Миннигуловой Динары Борисовны на тему: «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации» отвечает требованиям, предъявляемым п. 7 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года № 74 (в редакции от 20.06.2011 г. № 475), а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

УДК 342.5 : 342.9 : 351

Чепурнова Н. М., Марков К. В. / Chepurnova N. M., Markov K. V.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

THE TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE-LAW REGULATION OF STATE STRATEGIC PLANNING AND PREDICTION IN TODAY'S RUSSIA

Чепурнова Наталья Михайловна,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой Конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики;

Марков Константин Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры Конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, заведующий отделом правового регулирования регионального развития Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития и РАН РФ.

Отмечается, что гражданско-правовой характер регулирования общественных отношений, складывающихся в публично-правовой сфере, является коррупционным условием в деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Недостаток такого порядка правового регулирования, предусматривающего диспозитивность и свободу воли субъектов экономических отношений, заключается в том, что он нивелирует публично-правовую природу общественных отношений с участием органов государства, местного самоуправления и их должностных лиц.

Утверждается, что законодательное регулирование управленческих отношений в сфере прогнозирования и планирования во многом не отвечает запросам современного экономического развития России.

Дается развернутая критика основных дефиниций проекта закона «О государственном стратегическом планировании». В том числе отмечается отсылочный и бланкетный характер

изложения норм предложенного проекта закона и достаточно абстрактный характер предлагаемых формулировок.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государственное стратегическое планирование, государственное стратегическое прогнозирование, экономическая политика государства, государственное управление.

Chepurnova Natal'ya Mikhailovna,
Doctor of law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of constituti-onal and administrative law of Moscow State University of Economy, Statistic and Informatics;

Markov Konstantin Vladimirovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor of the Department of constitutional and administrative law of Moscow State University of Economy, Statistic and Informatics, Head of Department of legal regulation of regional development at the Council for the study of productive forces of the Russian Federation Ministry of Economic Development and Academy of Sciences.

Here is noted that the civil-law nature of the regulation of public relations in the sphere of public law, is a precondition for corruption in the activities of public authorities and officials. The disadvantage of such order of legal regulation envisaging discretion and freedom of will for the subjects of economic relations is that it eliminates public-law nature of social relations with the participation of state bodies, local self-government and their officials.

The author argues that the legislative regulation of managerial relations in the field of predicting and planning largely does not comply with the needs of modern economic development of Russia.

A detailed critique of the basic definitions of the draft law "On State Strategic Planning" is given in the article. Here is also noted reference and blanket nature of the presentation the norms of the proposed draft law and rather abstract nature of proposed wordings.

Keywords: administrative-law regulation, state strategic planning, state strategic predicting, state economic policy, public administration.

Анализ федерального законодательства дает основания констатировать, что в настоящие время отсутствует достаточная законодательная основа для осуществления комплексного системного прогнозирования и планирования развития экономики и ее модернизации Российской Федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления. В тоже время, добиться положительных результатов экономического развития России при внедрении рыночных механизмов возможно лишь при условии комплексного и системного планирования и прогнозирования, определения стратегических направлений экономической политики государства учитывающей интересы государства, бизнеса и населения, выработанной на основе сочетания федеративных и региональных начал.

Представляется, что экономическая политика государства имманентно присуща не только плановой экономике, но и рыночным экономическим отношениям. Это обусловлено необходимостью осуществления государством его экономической и социальной функций. В этой связи экономическая политика государства должна иметь общеобязательной характер для всех структур и участников государственного механизма, что достигается посредством ее правового закрепления. Экономическая политика, определенная в программах политических партий, получивших большинство на выборах, посредством ее нормативно-правового закрепления через государственные механизмы приобретает характер правовой экономической политики государства.

В правовом государстве (Россия в качестве такового определена в статье 1 Конституции РФ) закон должен быть основным регулятором общественных отношений, вытеснив из сферы правового регулирования подзаконные акты. К сожалению, приходится констатировать, что это положение, имеет в настоящее время во многом программный характер, поскольку чрезмерно велика роль подзаконных актов в регулировании в социально-экономической сфере жизнедеятельности общества и государства. При этом существующее законодательное регулирование зачастую имеет бланкетный характер, законы, зачастую относят вопросы установления механизма их реализации к ведению Правительства РФ.

В современной России экономические отношения, как правило, рассматриваются в частно-правовом аспекте и регулируются нормами гражданского права, даже в случае участия в них органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. Практика показывает, что сам по себе такой гражданско-правовой характер

регулирования общественных отношений, складывающихся в публично-правовой сфере, является коррупционным условием в деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Это отчасти обусловлено отсутствием в российском гражданском праве понятия юридического лица публичного права и отнесением всей сферы экономических отношений к гражданско-правовому регулированию, использованием гражданско-правовых методов регулирования. Недостаток такого порядка правового регулирования, предусматривающего диспозитивность и свободу воли субъектов экономических отношений, заключается в том, что он нивелирует публично-правовую природу общественных отношений с участием органов государства, местного самоуправления и их должностных лиц, необходимость реализовать в них государственно-значимые цели, интересы и мотивацию поведения участников правоотношений, наделенных публично-властными полномочиями. Практика свидетельствует о том, что при гражданско-правовом регулировании общественных отношений, имеющих государственно-правовую и муниципально-правовую природу и статус субъектов утрачивается публично-значимая мотивация субъектов правоотношений, не соблюдаются требования о целевом назначении и использовании материальных ресурсов, имеющих государственную и муниципальную природу, как объектов гражданско-правовых договорных отношений. Последствия этому можно наблюдать по делам с участием «Оборонсервиса», когда государственная собственность перестала использоваться в интересах укрепления обороноспособности государства, переданная холдингу в результате приватизационных манипуляций, изменила свою государственно-правовую природу и была продана по заниженным ценам, став объектом удовлетворения интересов частных лиц и компаний [7].

Характеризуя состояние законодательного регулирования управленческих отношений в сфере прогнозирования и планирования, следует отметить, что оно во многом не отвечает запросам современного экономического развития России, поскольку не охватывает всего спектра экономических и социально-политических общественных отношений, всех уровней управленческих отношений, которые требуют системного анализа и учета при разработке и принятии планов и прогнозов, имеющих стратегический характер. В настоящее время общественные отношения в сфере стратегического планирования и прогнозирования регулируются целым рядом нормативно-правовых актов, в числе которых: Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах

социально-экономического развития Российской Федерации»; Основы стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г.; Приказ Минрегиона России от 27 февраля 2007 года № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» и ряд других документов подзаконного характера, именующихся стратегиями. К сожалению, ни положения закона, ни утвержденные в нарушение порядка, установленного федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», распоряжениями, имеющими не нормативный характер, не обеспечивают достаточного уровня нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере планирования и прогнозирования.

Наиболее важными действующими стратегическими документами в сфере социально-экономического развития, имеющими комплексный характер и определяющими основные направления государственной политики на федеральном уровне на долгосрочную перспективу, являются Основы стратегического планирования в Российской Федерации [5]. Однако и их подзаконный характер не обеспечивает необходимого законодательного уровня регулирования данной достаточно важной для государства и общества сферы общественных отношений, определяющих основные направления их развития и состояние экономической, экологической, политической и социальной безопасности.

На решение этой задачи направлено принятие федерального закона, регулирующего вопросы стратегического планирования и прогнозирования. В Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании», внесенный Правительством Российской Федерации и 21 ноября 2012 года, принятый в первом чтении. Проект закона подготовлен Минэкономразвития. По замыслу авторов проекта основная идея документа – это создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития, призванного решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Он призван увязать

между собой различные документы планирования, такие как Стратегия национальной безопасности, Схемы территориального планирования РФ, Военную доктрину и другие [10].

Безусловно, подготовленный проект представляется объективно необходимым, его принятие позволит решить многие проблемы планирования и прогнозирования основных направлений социально-экономического развития российского государства, укрепления его политического и экономического суверенитета и обороноспособности. Однако следует отметить, что представленный проект не решает задачи законодательного регулирования и обеспечения механизма государственного социально-экономического прогнозирования и долгосрочного планирования. Тогда как они являются достаточно эффективными методами государственного управления в сфере экономики, призванными обеспечить бескризисное социально-ориентированное ее развитие.

Авторы законопроекта определяют достаточно широкий круг субъектов, принимающих участие в стратегическом планировании. Проект изобилует новыми понятиями и категориями, ранее не применявшимися в нормативно-правовых актах, имеющих неопределенную правовую природу и содержание. Формулировки внесенного проекта закона не отвечают требованиям юридической техники и выработанным в теории административного права понятиям и категориям.

Как следует из части 2 статьи 1 проекта закона он регулирует отношения, возникающие между участниками государственного стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в том числе при разработке, утверждении и корректировке документов государственного стратегического планирования. То есть объектом правового регулирования являются общественные отношения в сфере прогнозирования, планирования и мониторинга участниками которых являются органы государственной власти и управления. Следует отметить, что прогнозирование, планирование и мониторинг имеют разное целевое значение. Прогнозирование и планирование, определяют стратегические направления деятельности органов государства в различных сферах государственного управления, тогда как мониторинг в своей сути представляет собой наблюдение и оценку результатов деятельности с целью установления достижения поставленных целей.

Обозначенный в проекте закона подход подменяет основные, сложившиеся в теории государственного управления и административного права понятия. В статье 3 проекта закона определены основные понятия, используемые в законе. Так государственное прогнозирование определяется как «регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием общественных, научных и иных организаций по разработке научно обоснованных представлений о возможных рисках социально-экономического развития и угрозах национальной безопасности Российской Федерации, направлениях и результатах социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определению параметров социально-экономического развития Российской Федерации, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики с учетом задач национальной безопасности Российской Федерации».

Определение достаточно пространное. Из него следует, что государственное прогнозирование – это деятельность, которая осуществляется достаточно широким кругом субъектов, в числе которых органы государственной власти федерации и субъектов федерации, органы местного самоуправления, а также общественные научные и иные организации, занимающиеся выработкой научно-обоснованных представлений о возможных рисках и угрозах. При этом не определена форма внешнего выражения и закрепления такой деятельности, виды и правовая природа актов, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления в результате ее осуществления. Отсутствие нормативно-правового закрепления нормативно-правовой формы результатов деятельности по прогнозированию, предопределяют предлагаемую форму осуществления анализа ее результативности и достижения прогнозируемого результата в форме мониторинга.

В статье 3 Проекта закона мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования определяется как деятельность по комплексной оценке основных финансовых и экономических показателей, а также бюджетных обязательств, содержащихся в документах государственного стратегического планирования, с целью установления способности достижения в запланированные сроки стратегических целей устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения

национальной безопасности с учетом эффективности использования государственных средств и рисков, связанных с достижением указанных целей.

Принципиальное значение порядка установления результатов государственного прогнозирования в форме нормативно-правового акта заключается в приобретении государственным прогнозом свойств, которыми обладает норма права, приобретение им формальной определенности, общеобязательности, подкрепление его реализации возможностью применения государственного принуждения и ответственности за его неисполнение. Нормативно-правовое установление государственных программ и прогнозов предполагает, что методом государственного управления, направленным на обеспечение реализации государственного стратегического прогноза, является государственный контроль за его исполнением, а последствием неисполнения является ответственность перед государством. Предлагаемый авторами проекта закона вариант внешнего оформления и закрепления государственного стратегического прогнозирования не решает стоящих перед государством задач в данной сфере государственной деятельности. Отсутствие нормативно-правовой формы выражения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по стратегическому планированию и прогнозированию, предопределяет необязательный характер принимаемых ими прогнозов и, исходя из этого, соответствующий характер определения их результатов в виде мониторинга. При таком уже имеющем место быть подходе определения и закрепления «стратегий» и «прогнозов» не случайно многие из уже утвержденных долгосрочных прогнозов преданы забвению и развитие экономической и политической сфер осуществляется в так называемом «ручном» управлении.

В теории административного права под формой государственного управления (деятельности исполнительной власти) обычно понимается внешнее выражение содержания управления, внешне выраженное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия. Формы управления рассматриваются как юридический способ внешнего выражения и внутренней организации управленческой деятельности.

Под формой административно-публичной деятельности понимают внешний официальный, правовой или неправовой способ выражения этой деятельности со стороны административного органа [6, 319].

В этой связи не бесспорным представляется предложенное в статье 3 проекта Закона определение системы государственного стратегического

планирования как «совокупности участников государственного стратегического планирования, взаимоувязанных документов государственного стратегического планирования, характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, и нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения государственного стратегического планирования». В предложенном определении фигурирует два понятия, характеризующих формы деятельности органов государственной власти по государственному стратегическому планированию. Это отнесение к системе «взаимоувязанных документов государственного стратегического планирования» и «нормативно-правового обеспечения» государственного стратегического планирования. Из данного определения следует, что формой стратегического государственного планирования, как административно-публичной деятельности органов государственного и муниципального управления, официальным способом выражения этой деятельности являются документы государственного стратегического планирования.

Следует отметить, что понятие «документы государственного стратегического планирования» достаточно часто используются в тексте проекта. Авторы проекта дают определение данного понятия. Под системой документов государственного стратегического планирования предлагается понимать «совокупность взаимосвязанных по стратегическим целям, задачам, срокам и источникам ресурсного обеспечения документов государственного стратегического планирования». Данное определение вызывает достаточно много вопросов с точки зрения предлагаемых в нем критериев систематизации и взаимосвязи «документов государственного стратегического планирования» по целям, задачам, срокам и источникам ресурсного обеспечения, поскольку прогнозирование и стратегическое планирование имеют долгосрочные перспективы и комплексный системный характер. В этой связи в них могут содержаться разные сроки, разные источники финансирования и ресурсного обеспечения, они могут содержать комплекс задач – направленных на реализацию цели, для достижения которой принят «документ государственного стратегического планирования».

Следует особо обратить внимание на предложенную в проекте закона форму реализации административно-публичной деятельности в виде «документа государственного стратегического планирования». В статье 3 проекта дано понятие «документа государственного стратегического планирования». Он определен как «документированная информация, разрабатываемая,

рассматриваемая и утверждаемая органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и иными участниками государственного стратегического планирования в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона в целях обеспечения процесса государственного стратегического планирования». Согласно статье 2 проекта «законодательство Российской Федерации о государственном стратегическом планировании состоит из федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения, предусмотренные статьей 1 настоящего Федерального закона».

Следует отметить, что отсылочный и бланкетный характер изложения норм предложенного проекта закона, как, впрочем, и достаточно абстрактный характер предлагаемых формулировок, являются его характерной чертой, свидетельствующей о низком качестве его подготовки, с точки зрения соблюдения правил и принципов юридической техники. Достаточно обратить внимание на тот факт, что авторы забыли отнести к источникам права Конституцию Российской Федерации и нормы международного права. Тогда как именно Конституция РФ определяет приоритеты, основные стратегические цели и задачи, функции, которые стоят перед органами государственной власти и местного самоуправления и должны учитываться при стратегическом государственном планировании и прогнозировании. Введение в оборот значительного числа, новых для системы государственного и муниципального управления понятий обусловило необходимость их определения в тексте закона. Однако наличие чрезмерного количества таких новелл, не основанных на уже имеющейся в теории и практике системы актов внешнего выражения деятельности по реализации полномочий органами государственной власти и местного самоуправления в виде актов управления, предопределяет возможность возникновения правовых коллизий при их реализации.

Следует отметить, что форма административно-публичной деятельности органа государственной власти и местного самоуправления имеет ключевое значение в механизме управления. В теории административного права обоснованно отмечается, что посредством форм административно-публичной

деятельности выражаются ее содержание и используемые административными органами, методы этой деятельности. В качестве способов выражения (форм) административно-публичной деятельности выделяются совершение административными органами различных правовых и неправовых действий, издание (принятие) ими нормативных и индивидуальных правовых актов [6, 319]. В административно-правовой литературе формы осуществления государственного управления (исполнительной власти) по содержанию квалифицируются, как правило, на два основных вида: правовые и неправовые. Формулировка статей предлагаемого закона и использование в нем понятие документа дает основание для вывода, что авторами не предполагается при проведении государственного стратегического планирования принятия управленческого акта, имеющего нормативно-правовой характер. Поскольку понятия «акт управления», «нормативно-правовой акт», ставшие во многом традиционными формами выражения деятельности органов публичного управления, не используется в предложенном проекте закона.

Не соответствует юридической технике и предлагаемый характер внесения изменений в документы государственного стратегического планирования. В теории права выделяется три формы нормотворческого процесса это принятие новой нормы, внесение изменений и дополнений в действующую норму и отмена нормы права. В проекте закона используется понятие «корректировка документа государственного стратегического планирования», под которым понимается «частичное изменение текста документа без изменения периода, на который разрабатывался документ государственного стратегического планирования». Едва ли можно признать обоснованным такой подход к определению способа выражения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по планированию и прогнозированию разных сфер государственной деятельности.

Едва ли можно признать обоснованным и допустимым использование понятия «документ» применительно к актам органов государственной власти по государственному планированию и прогнозированию, независимо от того имеет ли оно стратегический, долгосрочный или краткосрочный характер. Обратимся к этимологии слова «документ» для анализа допустимости его использования. Оно имеет разные смысловые значения. В широком смысле – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. В таком значении документ употребляется в федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации»[4] и в федеральном законе «Об участии в международном

информационном обмене»[3]. Под документом также понимается материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования. В таком смысле он употребляется в федеральном законе «О библиотечном деле» [2].

В юриспруденции под документом понимается составленный в установленном порядке акт, удостоверяющий юридический факт (рождение, вступление в брак) или событие, служащий доказательством имеющего значение для дела обстоятельства (письменные доказательства), или предоставляющий (прекращающий) право на что-либо (договор, диплом, завещание); любой зафиксированный на материальном носителе (обычно письменный) акт, имеющий юридическую силу, доказательственное, правоустанавливающее или служебное значение. В этом значении к документам предъявляются особые требования по форме и содержанию их составления. Из документа должно быть видно, кто его составил и в чем заключается его содержание. Текст документа должен излагаться лаконично и исчерпывающе; изложение не должно допускать различного толкования слов; не рекомендуется употреблять малоизвестные сокращения и обозначения, если они не расшифрованы, иностранные слова и специальные термины, не получившие широкой известности, если они не разъясняются в тексте документа. Документы классифицируются по различным основаниям. Различают публичные, исходящие от органов государственной власти и управления и частные документы. В дorументообороте различают входящие и исходящие документы, по степени открытости выделяются документы, доступные для всеобщего ознакомления, для служебного пользования, секретные, совершенно секретные и др. документы [11].

В федеральном законе № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» документ определяется как материальный носитель с зафиксированной на нём в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения [1].

Юридический документ – это материальный носитель, оформленный и составленный в соответствии с требованиями действующего законодательства, создающий у лиц права и обязанности. Важный вид документов – различные *удостоверения*, подтверждающие личность человека, его принадлежность к какой-либо организации или разрешение заниматься определённой деятельностью [9].

Приведенные толкования понятия «документ» свидетельствует о наличии разных значений заложенных в нем. Это дает основания для разного его толкования в правоприменительной практике и, как следствие, возникновение в ней коллизионности норм, отсутствие механизмов их реализации и оснований для ответственности за нарушение.

Как уже отмечалось, в зависимости от характера и последствий все формы административно-публичной деятельности подразделяются на два вида. Первый из них – это правовые формы административно-публичной деятельности, которые представляют собой внешние формы ее выражения и характеризуются наступлением или возможностью наступления определенных прямых или косвенных последствий для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. В зависимости от содержания и целей осуществления административно-публичной деятельности выделяют правотворческую форму, праворегулятивную форму и правоохранительную форму. В зависимости от направленности административно-публичной деятельности выделяют внутренние и внешние формы.

Второй разновидностью являются неправовые формы административно публичной деятельности. Это способы внешнего выражения данной деятельности, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. К их числу относят организационно-распорядительные и материально технические действия. В литературе также выделяется такая форма административно-публичной деятельности как совершение властных юридически значимых действий, под которым понимается властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформленное посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства. При этом отмечается, что административно-правовые действия могут совершаться посредством использования административными органами таких видов властного воздействия как: документально-правового, организационно-правового, технико-правового, имущественно-правового, лично-правового. Под документарно-правовым видом властного воздействия понимается осуществляемое посредством составления административным органом или уполномоченным представителем

официальных документов, имеющих юридическое значение для лица, в отношении которого этот документ составляется, а также для других лиц (составление протокола об административном правонарушении, акта проверки, справки, заключения, письменного ответа на заявление, жалобу и т. п.).

Из приведенного анализа следует, что документ, как предусмотренная в проекте закона форма реализации административно-публичных властных полномочий органами, уполномоченными осуществлять государственное стратегическое планирование, не является надлежащей внешней формой выражения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по государственному стратегическому планированию и прогнозированию. Понятие «документ», в силу сложившегося в практике применения и правового регулирования, имеет во многом индивидуальное юридическое значение для лица, в отношении которого он принят, в результате совершения правоприменительного юридически значимого действия органом, реализующим публично-властные полномочия в отношении конкретного физического или юридического лица. Едва ли обоснованно рассматривать документ как форму реализации публично-властных полномочий. Данные полномочия осуществляются участниками государственного стратегического планирования, к числу которых отнесен достаточно широкий круг органов государственной власти федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления. Так, на федеральном уровне к числу субъектов государственного стратегического планирования отнесены: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. На уровне субъекта Российской Федерации к субъектам государственного стратегического планирования предложено отнести: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; орган законодательной власти субъекта Российской Федерации; контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; органы местного самоуправления субъекта Российской Федерации; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами [8]. Представляется, что с учетом предлагаемого в проекте закона круга субъектов при определении внешней

формы реализации их полномочий по осуществлению государственного стратегического планирования необходимо исходить из конституционно установленных форм их реализации. Таковыми являются нормативные или индивидуальные акты. Президент реализует свои полномочия посредством издания указов и распоряжений, Федеральное Собрание РФ издает федеральные законы и постановления, Правительство РФ издает постановления и распоряжения и т. д. Едва ли в этой связи обоснованно законодательно устанавливать, что Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ принимают документы государственного стратегического планирования. В теории государства и права и теории административного права выработано единое понятие, охватывающее существующие формы реализации полномочий органами государственной власти и местного самоуправления – это понятие «акт управления». В теории и на практике выработаны и реализуются требования по форме, содержанию и порядку принятия актов управления. Понятие «акт управления» более приемлемое для определения формы реализации полномочий субъектов государственного стратегического планирования, чем понятие «документ».

В законе необходимо определить также правовую природу актов государственного стратегического планирования. Они должны иметь характер нормативно-правовых актов. Предложенное в проекте закона определение, не предусматривающее для «документов государственного стратегического планирования» нормативно-правовой природы, делает такое планирование иллюзорным, имеющим характер предположений и пожеланий, не обязательным и безответственным для его исполнителей. При такой природе «документов» нет необходимости и в оформляемом ими стратегическом планировании для высших органов государственной власти федерации и субъектов федерации, включенных в круг субъектов государственного стратегического планирования.

К сожалению, содержание предложенного проекта дает основания для вывода, что в такой форме он не сможет решить достаточно остро стоящие перед государством проблемы комплексного, системного и ответственного планирования и прогнозирования развития экономики, социально-культурной сферы, укрепления обороноспособности государства и государственного суверенитета.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 1995. № 1. ст. 1.
2. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. 4 изд-е., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2009. Серия «Dura lex, sed lex».
7. Вести.ru: Хищения в Минобороны // URL: http://www.vesti.ru/theme.html?tid=100374 (Дата обращения: 12.03.2013).
8. Проект закона «О государственном стратегическом планировании» // URL: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (Дата обращения: 12.03.2013).
9. Юридический словарь. 2000. / URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14556 (Дата обращения: 12.03.2013).
10. URL: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (Дата обращения: 12.03.2013).
11. URL: http://www.pravoteka.ru/enc/Документ (Дата обращения: 12.03.2013).

References:

1. Federal Law No. 77-FL from December 29, 1994 "On an Obligatory Copy of Documents" (as amended and supplemented) [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 1994 g. № 77-FZ «Ob obyazatel'nom ekzemplyare dokumentov» (s izmeneniyami i dopolneniyami)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1995, No. 1, article 1.

2. Federal Law No. 78-FL from December 29, 1994 "On Library Services" [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 1994 g. № 78-FZ «O bibliotechnom dele»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 85-FL from July 04, 1994 "On Participation in International Information Exchange" (lost effect) [Federal'nyi zakon ot 4 iyulya 1996 g. № 85-FZ «Ob uchastii v mezhdunarodnom informatsionnom obmene»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 149-FL from July 27, 2006 "On Information, Informatization and Protection of Information" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatizatsii i zashchite informatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Decree of the President of the Russian Federation No. 537 from 12 May, 2009 "On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. *Russian Administrative Law: textbook for undergraduate students majoring in "Jurisprudence"* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Yurisprudentsiya»]. Under edition of P. I. Kononov, V. Ya. Kikotya, I. Sh. Kilyaskhanov, Moscow: YuNITI-DANA, Zakon i pravo, series "Dura lex, sed lex", 4 edition (revised and enlarged).

7. *Vesti.ru: Thefts at the Defense Ministry*. Available at: http://www.vesti.ru/theme.html?tid=100374 (accessed: 12.03.2013).

8. *Draft law "On State Strategic Planning"* [Proekt zakona «O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii»]. Available at: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (accessed: 12.03.2013).

9. *Juridical Dictionary. 2000*. Available at: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14556 (accessed: 12.03.2013).

10. Available at: *http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671* (accessed: 12.03.2013).

11. Available at: *http://www.pravoteka.ru/enc/Dokument* (accessed: 12.03.2013).

УДК 343.5 : 351.7

Юрицин А. Е. / Yuritsin A. E.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 ГОДА

ACTUAL ISSUES OF THE CONTENT AND PECULIARITIES OF REALIZATION THE STRATEGY OF STATE ANTI-DRUG POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION UP TO 2020

Юрицин Андрей Евгеньевич,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.

На основе анализа Стратегии государственной антинаркотической политики отмечаются следующие ее особенности: активное участие России в международном сотрудничестве в борьбе с наркотрафиком; формирование отечественного антинаркотического законодательства по вопросам борьбы с незаконным оборотом наркотиков; нормативное закрепление расширения круга субъектов обязательного тестирования на предмет выявления лиц, употребляющих наркотические вещества; сокращение спроса на наркотики в комплексе применяемых государством мер; совершенствование организационного обеспечения антинаркотической деятельности; усиление юридической ответственности за деяния с наркотическими средствами и психотропными веществами.

Yuritsin Andrei Evgen'evich,

c.j.s. (PhD in law), Senior teacher of chair administrative law and administrative activities of internal affairs bodies at Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs.

Утверждается о необходимости срочного возрождения системы принудительного лечения наркозависимых лиц, допускающих нарушения действующего законодательства (уголовного и административно-деликтного), не желающих лечиться в добровольном порядке.

Ключевые слова: наркомания, наркоситуация, противодействие наркомании, государственная антинаркотическая политика, стратегия государственной антинаркотической политики

Basing on the analysis of the Strategy of state anti-drug policy here are noted the following features: Russia's active participation in international cooperation in the fight against drug trafficking; formation of national anti-drug legislation on the fight against drug trafficking; normative consolidation of expanding the range of subjects of mandatory testing to identify people who use drugs; reducing the demand for drugs in the complex of measures taken by the State; improving of the organizational support of anti-drug activities; strengthening of legal responsibility for deeds with narcotic drugs and psychotropic substances.

Here is stated about the urgent need for the revival the system of compulsory treatment of drug addicts admitting breach of the current legislation (criminal, administrative-tort) who do not want to be treated on a voluntary basis.

Keywords: drug addiction, drug abuse situation, combating drug addiction, state anti-drug policy, strategy of state anti-drug policy.

В современном мире количество лиц, потребляющих наркотики, составляет от 155 до 250 млн. человек. Это от 3,5 % до 5,7 % всего населения планеты в возрасте от 15 до 64 лет [3, 12]. Процессы активной наркотизации населения не обошли стороной и Российскую Федерацию. По мнению А. В. Федорова, «наркомания стала бедствием общегосударственного масштаба, глобальной проблемой, от решения которой во многом зависит будущее нашей страны, ее национальная безопасность» [9, 43].

Распространение наркомании и связанной с ней наркопреступности в настоящее время является фактором подрыва демографического, социально-экономического и оборонного потенциала России. Продолжает расти количество наркозависимых и уровень смертности от наркомании.

На заседании Совета Безопасности РФ, посвященному вопросам совершенствования государственной политики в области борьбы с распространением наркотиков Д. А. Медведев отметил, что «омоложение состава потребителей наркотиков – это действительная угроза для безопасности нашей страны, самый серьезный вызов здоровью нации, нашей демографической ситуации, и без того крайне сложной, и в целом моральному состоянию нашего общества» [4].

Наркоситуация в современной России предопределяется, главным образом, существенным героиновым давлением из Афганистана. Согласно статистическим данным ООН, с 2001 г. производство опиатов в Афганистане выросло более чем в 40 раз и составляет до 8 тыс. тонн в год. Приблизительно 92 % героина в мире изготавливается из мака, выращенного в Афганистане [5]. На севере этого государства, в непосредственной близости от границ России, а также на территории государств Средней Азии складированы значительные запасы опиатов, которые по данным ООН достигают 12 тыс. тонн. Такого объема наркотиков хватит для ежедневного употребления на 100 лет количеству наркоманов, равному по численности сегодняшнему населению России [6].

В силу вышеизложенного задача противодействия наркомании в России стала глобальной политической проблемой, требующей от государства постановки четких целей и решения задач по реализации мер, адекватных возникшей угрозе.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [13], утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, явление наркотизма является угрозой национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности.

В Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (в ред. от 01.03.2012 г. № 18-ФЗ) «О наркотических средствах и психотропных веществах» [11] установлено, что государственная политика в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров направлена на установление строгого контроля за их оборотом, постепенное сокращение числа больных наркоманией, сокращение количества правонарушений, связанных с их незаконным оборотом.

Указом Президента России от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» (в ред. Указа Президента РФ от 28.09.2011 г. № 1255) [14] государственная антинаркотическая политика определена как система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов РФ, антинаркотических комиссий в субъектах РФ, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

Стратегия государственной антинаркотической политики – официально принятые основные направления государственной политики, определяющие меры, организацию и координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров и противодействия их незаконному обороту. Примечательно, что принятию Стратегии предшествовало ее общественное и экспертное обсуждение.

Структурно документ состоит из 6 разделов, содержащих 50 пунктов. В качестве генеральной цели Стратегии определено существенное сокращение (к 2020 году) незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства (п. 4).

Основными направлениями Стратегии определены (п. 5):

I. Сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии.

II. Сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы.

III. Развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками.

Основными стратегическими задачами объявлены (п. 6):

- разработка и внедрение государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации;

- создание и реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров на территории Российской Федерации;

- выработка мер противодействия наркотрафику на территорию Российской Федерации, адекватных существующей наркоугрозе;

- обеспечение надежного государственного контроля за легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров;

- создание государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики;

- совершенствование системы оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией и их реабилитации;

- совершенствование организационного, нормативно-правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности.

В качестве ожидаемых результатов реализации Стратегии указаны (п. 47):

- существенное сокращение предложения наркотиков и спроса на них;

- существенное сокращение масштабов последствий незаконного оборота наркотиков;

- создание и функционирование государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации;

- создание и функционирование государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков;

- современная система лечения и реабилитации больных наркоманией;

- стратегические планы по пресечению незаконного распространения наркотиков и их прекурсоров как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации;

- действенная система мер противодействия наркотрафику на территорию Российской Федерации;

- надежный государственный контроль за легальным оборотом наркотиков и их прекурсоров;

- организационное, нормативно-правовое и ресурсное обеспечение антинаркотической деятельности.

Анализ документа и практики его претворения в жизнь позволяет выделить следующие основные особенности реализации Стратегии российской государственной антинаркотической политики:

- *активное участие России в международном сотрудничестве в борьбе с наркотрафиком*. Стратегическими целями международного сотрудничества сфере контроля за оборотом наркотиков являются использование механизмов многостороннего и двустороннего взаимодействия с иностранными государствами, международными организациями (в первую очередь региональными), укрепление существующей системы международного контроля за оборотом наркотиков на основе соответствующих двусторонних и многосторонних договоров, разработанных под эгидой ООН, резолюций Совета Безопасности, решений Генеральной Ассамблеи и других органов системы ООН.

Приоритетными направлениями являются развитие регионального сотрудничества в сфере контроля над наркотиками в рамках СНГ, ОДКБ, ШОС, том числе в контексте укрепления «поясов» антинаркотической безопасности вокруг Афганистана. Необходима также выработка совместных мер по решению указанных проблем совместно с США, Европейским союзом, НАТО и др. Примерами такого сотрудничества являются проводимые в рамках Организации Договора о коллективной безопасности ежегодные антинаркотические операции «Канал». Кроме того, в октябре 2010 г. успешно проведена первая совместная операция РФ с находящимися в Афганистане силами Коалиции и НАТО по уничтожению нескольких нарколабораторий на территории этой страны;

- *осуществляемое на основе межгосударственных соглашений (двусторонних и многосторонних) формирование отечественного антинаркотического законодательства по вопросам борьбы с незаконным оборотом наркотиков*. Речь идет об имплементации передового международного опыта нормативного регулирования в рассматриваемой сфере. Отечественное антинаркотическое законодательство формируется на основе межгосударственных соглашений с участием РФ. Примером таких договоров являются Единая конвенция о наркотических средствах от 30 марта 1961 г. с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом от 21 февраля 1972 г. [1, 15-50]; Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. [10] и др.;

- *сокращение спроса на наркотики в комплексе применяемых государством мер*. Данная система мер включает в себя: государственную систему профилактики немедицинского потребления наркотиков, наркологическую медицинскую

помощь, медико-социальную реабилитацию больных наркоманией. Значительную роль здесь играют идеология по отторжению наркотиков, привитие потребности людям к здоровому образу жизни и многое другое. Необходимо внедрять в практику передовые методики лечения больных наркоманией и создавать определенные центры их ресоциализации. В учебных заведениях необходима реализация программ, ориентированных, прежде всего на детей и подростков в возрасте до 17 лет включительно; молодежь в возрасте до 30 лет; работающее население; призывников и военнослужащих.

Стратегической целью государственной политики в сфере реабилитации больных наркоманией является формирование многоуровневой системы, обеспечивающей доступность к эффективным программам реабилитации лиц, больных наркоманией, восстановление их социального и общественного статуса, улучшение качества и увеличение продолжительности жизни больных наркоманией;

- *совершенствование организационного обеспечения антинаркотической деятельности*. В рамках этого направления следует совершенствовать механизм взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия немедицинскому потреблению и незаконному распространению наркотиков, разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту и др.;

- *усиление юридической ответственности за деяния с наркотическими средствами и психотропными веществами*. В рамках данного направления следует отметить ужесточение административной ответственности за незаконное потребление наркотиков, уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, в том числе за сбыт наркотиков в исправительных учреждениях, а также в учреждениях или местах, используемых для проведения учебных, спортивных, культурных, развлекательных и иных публичных мероприятий; принятие мер, направленных на стимулирование социальной активности по информированию органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, о фактах их незаконного оборота;

- *выявление и привлечение к юридической ответственности должностных лиц, «крышующих» наркобизнес*. Правоохранительным органам следует занять более наступательную позицию, направленную на выявление и привлечение к юридической ответственности должностных лиц, «покрывающих» наркобизнес.

По мнению Г. М. Меретукова, наркоситуация в стране усложняется вследствие значительной коррумпированности представителей органов государственной власти, которая в 90-е гг. XX в. в России была высока и продолжает оставаться крайне сложной в настоящее время: в 70 % случаев чиновники выполняли роль консультантов для наркобизнесменов; в 12 % случаев покрывали преступления или способствовали освобождению от уголовной ответственности; в 8 % случаев обеспечивали необходимыми документами, 28 % – форменной одеждой, 2,5 % – снабжали оружием и боеприпасами и т. д. [7, 31];

- *расширение числа наркосодержащих лекарственных препаратов, подлежащих рецептурному отпуску*. Речь идет в первую очередь о кодеиносодержащих препаратах (пенталгин, коделак и др.), злоупотребление которыми приобрело в Российской Федерации массовый характер. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 599 «О мерах контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» [12], предусмотрено введение в действие с 1 июня 2012 г. отпуска по рецепту врача (фельдшера) физическим лицам препаратов с малым содержанием кодеина или его солей;

- *нормативное закрепление расширения круга субъектов обязательного тестирования на предмет выявления лиц, употребляющих наркотические вещества (школьники, студенты, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, должностные лица органов государственной власти и др.)*. На заседании Президиума Государственного совета РФ 18 апреля 2011 г. Д. А. Медведев подчеркнул высокую значимость вопросов борьбы с распространением и потреблением наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров среди молодежи. Ситуация с частотой употребления в РФ наркотических веществ молодежью стабильно напряженная. В 2011 году заболеваемость наркоманией в среднем по России среди населения составила 15,4 случаев на 100 тысяч человек, а среди подростков 15-17 лет – 4,6 случая. Например, в Омской области максимальный уровень заболеваемости наркоманией среди подростков 15-17 лет был зарегистрирован в 2000 году – 85,7 случая на 100 тысяч подросткового населения. По данным, полученным в 2012 году, около 4 % школьников в возрасте до 17 лет включительно хотя бы однажды пробовали наркотики, среди тех, кому 18-21 год – таких уже 8 %. Почти пятая часть несовершеннолетних имеет среди сверстников знакомых, употребляющих наркотики с различной регулярностью, что делает их «группой риска» [15].

Минобрнауки России рекомендовано органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организовать работу по прохождению тестирования обучающимися на предмет потребления наркотических средств, психотропных и других токсических веществ [8]. В качестве положительного можно привести следующий пример. По решению Антинаркотической комиссии при правительстве Омской области в 2012 году началось проведение массовой акции «Свобода выбора», предполагающей проведение экспресс-тестирования на содержание в организме наркотических веществ в учебных заведениях Омска. Цель акции – выявление подростков в возрасте до 17 лет, употребляющих наркотики. Мероприятия проводятся как с участием врачей-наркологов Омского областного наркологического диспансера, так и самостоятельно учебными заведениями с использованием методик, разработанных специалистами наркологической службы. С начала 2012 года в акции приняли участие подростки из 102 учебных заведений Омской области, тестирование прошли 5721 человек [15]. Акция будет продолжена и в 2013 году.

Не следует забывать, что лица, страдающие наркотической зависимостью, представляют опасность для общества и личности. Как правило, они нигде не работают, ведут асоциальный образ жизни, средства для приобретения наркотических веществ добывают преступным путем, добровольно лечиться не желают. В результате страдают ни в чем не повинные люди. Поэтому, руководствуясь, прежде всего общественными интересами необходимо предпринять законодательные и организационные меры, направленные на защиту интересов общества и законопослушных граждан от данной категории лиц.

По нашему мнению, необходимо срочно в законодательном порядке решить вопрос о возрождении системы принудительного лечения наркозависимых лиц, допускающих нарушения действующего законодательства (уголовного и административно-деликтного), не желающих лечиться в добровольном порядке. 25 октября 1990 г. Комитет конституционного надзора СССР своим Заключением № 8 (2-10) «О законодательстве по вопросу о принудительном лечении и трудовом перевоспитании лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией» [2] по сути, приравнивал потребление наркотиков к «неотъемлемому праву человека, который ни перед кем не обязан бережно относиться к собственному здоровью». В 1993 г. были ликвидированы лечебно-трудовые профилактории (ЛТП), в результате чего государство утратило механизм принудительного лечения наркозависимых.

В заключение отметим, что Стратегия антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, являющаяся необходимым и своевременным политико-правовым документом, нуждается в дальнейшем научно-практическом осмыслении и совершенствовании. Отдельные ее положения могут быть уточнены и дополнены в разрабатываемых на ее основе антинаркотических федеральных и региональных программах и планах.

Список литературы:

1. Бюллетень международных договоров. 2000. № 8.

2. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 47. Ст. 1001.

3. Всемирный доклад о наркотиках за 2010 г. ООН. 2011.

4. Вступительное слово Д. А. Медведева на заседании Совета безопасности по вопросу «Совершенствование государственной политики в области борьбы с распространением наркотиков» // URL: http://www.scrf.gov.ru/news/471.html. (Дата обращения : 20.03.2013).

5. Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2007 г. ООН, Нью-Йорк, 2008 // URL: http://www.unodc.org. (Дата обращения : 20.03.2013).

6. Иванов В. П. НАТО превращается в «демократическую альтернативу ООН». Интервью «Российской газете». 23.10.2009 // URL: http// www.rg.ru/ 2009/10/23/afganistan-oon-site-anons.html. (Дата обращения : 20.03.2013).

7. Меретуков Г. М. Правовые и криминологические проблемы борьбы с наркобизнесом организованных преступных групп: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.

8. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 1474 «О психологическом тестировании обучающихся образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы основного общего, среднего (полного) общего образования и профессиональные образовательные программы начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, на предмет потребления наркотических средств, психотропных и других токсических веществ».

9. Ролик А. И., Романова Л. И., Федоров А. В. Современная наркопреступность: криминологические, уголовно-политические и уголовно-

правовые аспекты: Монография / Под ред. и с пред. А. И. Коробеева. Владивосток, 2009.

10. Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. М., 1994. Вып. XLVII.

11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 219.

12. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30. Ст. 4648.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

14. Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 24. Ст. 3015.

15. Урок для родителей. Из интервью главного врача БУЗОО «Наркологический диспансер», главного внештатного нарколога Министерства здравоохранения Омской области С. Н. Титова газете Аргументы недели Иртыш / Аргументы недели. 2013. № 9 (351). 7 марта.

References:

1. *Bulletin of International Treaties* [Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov]. 2000, no. 8.

2. *Gazette of the Congress of people's deputies of the USSR and Supreme Soviet of the USSR* [Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR].1990, no. 47, article 1001.

3. *World Drug Report for 2010* [Vsemirnyi doklad o narkotikakh za 2010 g.]. UN, 2011.

4. *Introduction by Dmitry Medvedev at a meeting of the Security Council on "Improvement of state policy in the combating against drug trafficking"* [Vstupitel'noe slovo D. A. Medvedeva na zasedanii Soveta bezopasnosti po voprosu «Sovershenstvovanie gosudarstvennoi politiki v oblasti bor'by s rasprostraneniem narkotikov»]. Available at: http://www.scrf.gov.ru/news/471.html (accessed: 20.03.2013).

5. *Report of the International Narcotics Control Board for 2007, United Nations, New York, 2008* [Doklad Mezhdunarodnogo komiteta po kontrolyu nad narkotikami za 2007 g., OON, N'yu Iork, 2008]. Available at: http://www.unodc.org. (accessed: 20.03.2013).

6. Ivanov V. P. *NATO turns into a "democratic alternative to the UN" Interview to "Rossiyskaya Gazeta". 23.10.2009* [NATO prevrashchaetsya v «demokraticheskuyu al'ternativu OON». Interv'yu «Rossiiskoi gazete». 23.10.2009]. Available at: http// www.rg.ru/ 2009/10/23/afganistan-oon-site-anons.html. (accessed: 20.03.2013).

7. Meretukov G. M. *Legal and Criminological Problems of Combating Drug Trafficking Implemented by Organized Criminal Groups:* thesis abstract of a Doctor of law [Pravovye i kriminologicheskie problemy bor'by s narkobiznesom organizovannykh prestupnykh grupp: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk]. Moscow: 1995.

8. *The order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 1474 from April 12, 2011 "On the psychological testing of students of educational institutions implementing educational programs of basic general, secondary (complete) general education and professional education programs of initial vocational, secondary and higher vocational education on the subject of consumption narcotic drugs, psychotropic and other toxic substances* [Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii ot 12 aprelya 2011 g. № 1474 «O psikhologicheskom testirovanii obuchayushchikhsya obrazovatel'nykh uchrezhdenii, realizuyushchikh obshcheobrazovatel'nye programmy osnovnogo obshchego, srednego (polnogo) obshchego obrazovaniya i professional'nye obrazovatel'nye programmy nachal'nogo professional'nogo, srednego professional'nogo i vysshego professional'nogo obrazovaniya, na predmet potrebleniya narkoticheskikh sredstv, psikhotropnykh i drugikh toksicheskikh veshchestv»].

9. Rolik A. I., Romanova L. I., Fedorov A. V. *Current drug crime: criminological, criminal-political and penal aspects: Monograph* [Sovremennaya narkoprestupnost': kriminologicheskie, ugolovno-politicheskie i ugolovno-pravovye aspekty: Monografiya]. Under edition of A. I. Korobeev, Vladivostok: 2009.

10. *Collection of international treaties of the USSR and Russian Federation* [Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR i Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 1994, issue XLVII.

11. *Collection of Laws of the Russian Federation* [SZ RF]. 1998, no. 2, article 219.

12. *Collection of Laws of the Russian Federation* [SZ RF]. 2011, no. 30, article 4648.

13. *Collection of Laws of the Russian Federation* [SZ RF]. 2009, no. 20, article 2444

14. RF Presidential Decree No. 690 from 09 June 2010 "On Approval the Strategy of State Anti-Drug Policy of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz

Prezidenta RF ot 9 iyunya 2010 g. № 690 «Ob utverzhdenii Strategii gosudarstvennoi antinarkoticheskoi politiki Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 24, article 3015.

15. A lesson for parents. From an interview with the head physician of Budget Institution of Health Care of the Omsk region "Drug dispensary", the major freelance narcologist of the Ministry of Health of the Omsk region S. N. Titov to the newspaper Arguments of Week, Irtysh [Urok dlya roditelei. Iz interv'yu glavnogo vracha BUZOO «Narkologicheskii dispanser», glavnogo vneshtatnogo narkologa Ministerstva zdravookhraneniya Omskoi oblasti S. N. Titova gazete Argumenty nedeli Irtysh]. *Argumenty nedeli – Arguments of Week*, March 07, 2013, no. 9 (351).

УДК 347.9

Яковлева И. В. / Yakovleva I. V.

НАГРУЗКА СУДЬИ КАК ФАКТОР КАЧЕСТВА ПРАВОСУДИЯ

CASELOAD OF A JUDGE AS THE FACTOR OF JUSTICE QUALITY

Яковлева Инна Викторовна,
аспирант Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права.

Yakovleva Inna Viktorovna,
Postgraduate student of Tyumen State Academy of World Economics, Management and Law.

В настоящей работе автором анализируются статистические данные количества рассмотренных дел судами общей юрисдикции в Омской и Свердловской областях. Исследуются причины высокой нагрузки на судей районных (городских) судов. Предлагаются способы оптимизации нагрузки на судей. Особо отмечается одна из причин значительного роста обращений в суды – отсутствие добровольного исполнения закона.

Ключевые слова: правосудие, загруженность судей, судебная реформа, нагрузка судей, досудебное урегулирование.

In this work the author analyses the statistics of the number of cases heard by the courts of general jurisdiction in the Omsk and Sverdlovsk regions. The causes of a high caseload on the judges of district (city) courts are explored in the article. Here are suggested the ways to optimize caseload on judges. The author highlights one of the reasons for the significant increase in applications to courts – the absence of voluntary compliance with the law.

Keywords: justice, caseload of judges, judicial reform, pre-trial settlement.

Проблема большой загруженности судей в последние годы становится всё только острее. Чрезмерная нагрузка на судей напрямую связана с качеством рассмотренных дел. Судья, который рассматривает дела на пределе своих физических и психологических возможностей в большей степени рискует допустить ошибки процессуального или материального характера. В настоящее время в обществе и судейских кругах активно обсуждается вопрос о нагрузке судей. Если смотреть шире, то эта проблематика важна не только для судей и работников аппарата суда, но и для тех, кто приходит в суды в поиске праведного решения. Непомерная нагрузка приводит к тому, что суды превратились в некую машину непрерывного действия, основной задачей которой является рассмотрение как можно большего количества дел. Это, в свою очередь, негативно отражается на реализации основной задачи судопроизводства – правильное и своевременное рассмотрение дел в целях защиты нарушенных прав и свобод граждан, общества и государства.

Проанализировав статистические данные количества рассмотренных дел судами общей юрисдикции по Омской области, можно увидеть следующие цифры. Так, если в 2008 году районными судами области было рассмотрено 30722 гражданских дел, то в 2012 году – уже 68769 дел [4].

Хотя и уменьшилось общее количество поступающих уголовных и административных дел в районные суды, нагрузка на судей продолжает оставаться очень высокой. Председатель Омского областного суда В. А. Ярковой на конференции судей по итогам работы судов области за 2012 год также коснулся темы высокой и неравномерной нагрузки между судьями районных судов г. Омска и судьями, работающими в сельских районах [3].

Ни для кого не секрет, что производительность труда судей основывается исключительно за счет субъективного фактора. К чему приведет дальнейшее увеличение нагрузки для всех очевидно. От длительной сверхнапряженной нагрузки организм человека устает, его работоспособность снижается, в результате чего судья, как и любой другой человек, не способен работать качественно.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) при Европейском Университете в Санкт-Петербурге в 2012 году провёл социологическое исследование по теме «Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование». По результатам исследования выяснилось, что судьи, в отличие от многих других чиновников, вынуждены постоянно задерживаться на работе или брать работу на дом. Половина судей практически каждый день работает сверхурочно. Еще треть делает это

несколько раз в неделю. И лишь менее чем 20 % судей сталкиваются с необходимостью работать дома или задерживаться на работе раз в неделю и реже.

Чаще всего во внеурочное время судьи занимаются подготовкой мотивировочной части решений и проверкой протоколов судебного заседания (77,4 % судей). Примерно с одинаковой частотой они изучают нормативные акты или работают с материалами дел (43,7 % и 43,4 % соответственно) [5].

И для сравнения уместно привести данные ещё одного социологического исследования. Так, 61 % опрошенных чиновников сообщают, что никогда не берут работу на дом [1]. По сравнению с другими государственными служащими судьи являются одной из самых загруженных групп. Причина этого в том, что объем нагрузки судей определяется не ведомственными инструкциями, а федеральным законом. Количество поступающих дел судья регулировать не может, а обязанность рассмотреть все принятые к производству дела в строго определенные сроки установлена процессуальным законом. Получается, что судья находится в ситуации, когда, только снижая качество работы по отдельному делу или работая сверхурочно, может соблюдать установленные сроки.

Основная нагрузка судей связана с осуществлением правосудия – изучением материалов дел, ведением судебных заседаний и подготовкой проектов судебных актов. На втором месте по нагрузке находится деятельность, связанная с повышением профессиональной квалификации и уточнением правовых норм. На третьем месте идет разного рода административно-аналитическая нагрузка (совещания, профилактика преступлений и правонарушений, обобщения судебной практики). Соответственно, задача снижения нагрузки должна решаться путём оптимизации основных судебных действий.

На протяжении всего периода проведения судебной реформы предлагаются различные способы оптимизации нагрузки на судей. На VIII Съезде судей председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев не только обозначил эту проблему, но и назвал пути ее решения. В частности, было предложено оглашать в судебном заседании только резолютивную часть приговора, так как в соответствии с действующим законодательством тексты судебных решений публикуются на сайтах судов. Из гражданского судопроизводства предложено исключить принцип непрерывности судебного разбирательства. Верховным Судом подготовлен законопроект о сокращении категорий дел об административных правонарушениях, подлежащих рассмотрению в суде. Его принятие предполагает сократить рассмотрение судами до 1 млн. дел об административных правонарушениях в год. Повсеместное введение аудио и

видео – протоколирование судебных заседаний снизит нагрузку не только на судей, но и на работников аппарата суда.

Хочется раскрыть своё видение на проблему высокой нагрузки на судей. Одной из причин значительного роста обращений в суды является отсутствие добровольного исполнения закона. Примерно одна третья часть судебных решений выносится судами по очевидным правовым ситуациям, когда требования истцов явно вытекают из формулировки закона. Ответчики должны удовлетворять такие требования на досудебной стадии, без судебных разбирательств. Однако истцы идут в суд, тратят свои нервы и время, одновременно создавая дополнительную нагрузку на судей. При этом лицо, не исполняющее требование закона, в случае передачи спора на рассмотрение суда ничем не рискует. Ответчик выполняет действия, предписанные ему законом, но по судебному решению.

Решение этого вопроса видится в расширении для граждан возможностей досудебного урегулирования споров. Необходимо ввести правовую норму, устанавливающую обязанность ответчика выполнить законные и обоснованные требования истца. Если ответчик отказывается это сделать на досудебной стадии, то по результатам судебного разбирательства истец, в случае полного удовлетворения его требований судом, может требовать возмещения морального вреда. А так же при условии, если истец использовал свое право на досудебное урегулирование спора, а другая сторона проигнорировала данную стадию.

На совещании судей в Свердловском областном суде по итогам работы судов за 2012 год было отмечено, что чаще всего в судах рассматривались жилищные споры, причем в большинстве случаев это были дела о взыскании платы за жилую площадь и коммунальных платежей [4]. Уменьшение нагрузки на судей будет способствовать введение обязательной процедуры досудебного урегулирования по данной категории споров, а так же по искам налоговых органов к гражданам о взыскании недоимок по налогам. Жилищно-коммунальные, налоговые и другие органы обязать при подаче иска в суд обязательно предъявлять доказательства, указывающие, что истцом предприняты необходимые и достаточные меры по досудебному урегулированию спора, а также подтверждения отсутствия такого урегулирования по вине ответчика. В судебной практике есть немало случаев, когда ответчик ничего не знает о своем долге перед жилищно-коммунальной организацией или налоговым органом. Получив из суда повестку, он незамедлительно погашает обнаруженную сумму задолженности или предъявляет квитанцию об оплате.

Установление обязательного досудебного урегулирования таких споров разгрузит суды от необоснованных исков.

Минимизировать нагрузку на судей могли бы изменения, внесённые в Кодекс об административных правонарушениях РФ о правилах подведомственности дел судьям. В ведении судов оставить только те административные составы, в санкциях которых предусмотрены такие наказания как административный арест, административное выдворение, лишение специального права и конфискация орудий или предметов правонарушения. Остальные административные составы могли бы рассматривать соответствующие государственные надзорные и контрольные органы.

Необходимо обратить внимание ещё на тот факт, что в разных субъектах Российской Федерации, а чаще всего в разных судах одного субъекта нагрузки на судей существенно отличаются. Такая же ситуация сложилась и на судебных участках мировых судей. Работа отдельных мировых судей напоминает «конвейер». На других же, зачастую соседних участках, нагрузка у судей небольшая. А судейское руководство субъекта фактически лишено возможности перераспределить территории судебных участков.

Основная причина неравномерной нагрузки заложена в самом законе «О мировых судьях», а именно численность населения на одном участке должна составлять от 15 до 23 тысяч человек. На практике численность населения субъекта делится примерно на 20 тысяч человек и определяется количество судебных участков. При этом особенности административно-территориального устройства не принимаются во внимание. Не берется в расчет и социально – экономическая ситуация на определенной территории. Например, там, где построены большие торговые и производственные комплексы – резко возрастает количество исков и соответственно увеличивается нагрузка. Судебная практика показала, что определение количества судебных участков, только исходя из численности населения, не совсем корректно.

Было бы правильным дать субъектам возможность самим регулировать численность мировых судей в судебных районах, учитывая при этом сложившуюся нагрузку. А также разрешить субъектам в отдельных случаях увеличивать расчетную численность населения на одного мирового судью в пределах до 30 тысяч населения.

Одним из отрицательных моментов, также влияющих на загруженность мировых судей, является вопрос о замещении вакантной должности мирового судьи. Так, если на судебном участке не назначен мировой судья, то

удвоенная нагрузка автоматически ложится на судей ближайших судебных участков. А судебный участок без вновь назначенного мирового судьи может быть в течение длительного периода времени, пока не закончится процедура кадровых проверок.

Поэтому эффективное значение имело бы внесение дополнения в федеральный закон «О статусе судей», об обязанности квалификационной коллегии судей субъекта заранее, не позже чем за 9 месяцев, объявлять вакансию по должности мирового судьи, у которого истекает срок полномочий. При этом сообщение о вакантной должности мирового судьи целесообразнее будет публиковать не только в печатном издании субъекта, но и в местных средствах массовой информации на территории судебного района. А так же на официальном сайте суда, где размещаются сведения о судебном участке для информирования более широкой аудитории.

«Остается актуальным вопрос об установлении норм служебной нагрузки судей и работников аппарата судов на базе научно-обоснованных критериев» – заявил В. М. Лебедев на VIII Съезде судей. Несомненно, методика определения нагрузки на судью должна улучшить качество и сроки отправления правосудия в государстве, а так же помочь позаботиться о здоровье судей.

В 1996 г. Минтрудом России были проведены исследования о нагрузке судей и сотрудников аппарата судов. По итогам исследования составлены нормативы, в которых были закреплены временные затраты на каждую категорию дел [2]. В среднем на рассмотрение районным судьей 1 уголовного дела с 1 обвиняемым (при наличии 2 и более обвиняемых идут поправочные коэффициенты в сторону увеличения) отводится 14 ч., а для рассмотрения 1 гражданского дела – 7 ч. 40 мин. Получается, что при 8-часовом рабочем дне в неделю возможно рассмотреть только 2,8 уголовных дела или 5 гражданских дел. Очевидно, что реальная нагрузка, как показали вышеприведенные статистические данные, превосходит нормативы в несколько раз.

В 2008 году Научно-исследовательским институтом труда и социального страхования Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию (ФГУП «НИИ ТСС» Росздрава) разработаны нормы нагрузки судей и нормативы численности работников аппаратов федеральных судов общей юрисдикции. В настоящее время работа по разработке законопроекта «О нормах нагрузки судей арбитражных судов, судов общей юрисдикции и работников аппаратов судов» согласно Постановления президиума Совета судей РФ от 27.01.2011 г. № 252 продолжается.

Думается, что установить идеальный норматив невозможно. Одно дело может быть в 10 томов, а другое – 10 листов. Дело в 10 листов может рассматриваться полгода, потому что там может быть большая сложность, а в деле на 10 томов может быть 1 эпизод. Поэтому найти универсальные нормативы практически невозможно. Можно, наверное, найти какие-то критерии, законодательно их закрепить и в дальнейшем использовать их для урегулирования норм нагрузки на судей, работников аппарата федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей. А так же эти критерии позволят более оптимально использовать имеющийся штат судей, обоснованно перераспределять вакантные должности судей и работников аппарата судов между судами в соответствии со служебной нагрузкой.

В итоге, если мы увидим, что реальное количество поступающих дел в разы больше, чем узаконенные нормы нагрузки, это даст возможность определить или распределить необходимое количество судей в судах. А это уже обязанность государства в лице органов исполнительной власти, они должны будут принять надлежащее решение.

Список литературы:

1. Бальсевич А. А., Подколзина Е. А. Организационные практики в органах исполнительной власти Российской Федерации. Информационный бюллетень по результатам проекта «Внерыночные механизмы управления и социальный капитал». М.: Юстицинформ, 2009. С. 202

2. Нормы нагрузки судей, судебных исполнителей и работников аппарата районных судов (утв. Постановлением Минтруда РФ, Минюста РФ от 27.06.1996 № 41б/06-74-125).

3. Официальный сайт Омского областного суда // URL: http://oblsud.oms.sudrf.ru (дата обращения: 24.04.2013).

4. Официальный сайт Управления Судебного департамента в Омской области // URL : http://usd.oms.sudrf.ru (дата обращения : 24.04.2013).

5. Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование / под ред. В. Волкова. СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. 60 с.

References:

1. Bal'sevich A. A., Podkolzina E. A. Organizational Practices in the Executive Authorities of the Russian Federation [Organizatsionnye praktiki v organakh ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii]. *Informatsionnyi byulleten' po rezul'tatam proekta «Vnerynochnye mekhanizmy upravleniya i sotsial'nyi kapital» – News-bulletin on the results of the project "Non market control mechanisms and social capital"*, Moscow: Yustitsinform, 2009, p. 202.
2. *Work load norms of judges, court officers and employees of district courts (approved by the Resolution of the RF Ministry of Labor, RF Ministry of Justice № 41b/06-74-125 from 27.06.1996)* [Normy nagruzki sudei, sudebnykh ispolnitelei i rabotnikov apparata raionnykh sudov (utv. Postanovleniem Mintruda RF, Minyusta RF ot 27.06.1996 № 41b/06-74-125)].
3. *Official web-site of Omsk regional court*. Available at: http://oblsud.oms.sudrf.ru (accessed: 24.04.2013).
4. *Official web-site of Administration of Justice Department of Omsk region*. Available at: http://usd.oms.sudrf.ru (accessed: 24.04.2013).
5. *Russian Judges as a Professional Group: social research* [Rossiiskie sud'i kak professional'naya gruppa: sotsiologicheskoe issledovanie]. Under edition of V. Volkov, St. Petersburg: Institute of issues of enforcement European University in St. Petersburg, 2012, 60 pages.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman
- основной текст - кегль 14
- межстрочный интервал 1,5
- все поля - 2 см
- отступ абзаца - 1 см
- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

Http://www.sanar64.ru

Http://www.kizilov-inc.ru

ГАРАНТ®
ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU