

ОГЛАВЛЕНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

АГУЗАРОВ Т.К. ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОПРОТИВЛЕНИЕ РАСПОРЯЖЕНИЯМ ПРАВИТЕЛЬСТВА И НЕПОВИНОВЕНИЕ ВЛАСТЯМ ПО УЛОЖЕНИЮ О НАКАЗАНИЯ УГОЛОВНЫХ И ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ 1845 ГОДА	3
КОПЫТОВ К.Г. ПРИНЦИП ЮРИДИЧЕСКОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ	11

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО.

ДЖУМАГУЛОВ А.С. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА	20
ШАКАРОВ А.Э. ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯХ ЛИНЕЙНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	28
ЩУКИНА Т.В. ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ СУБЪЕКТА РФ: СТРУКТУРНО – ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД	33
ТАРАН О.А. КОМПЕТЕНЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
ТРУФАНОВ М.Е. СОВРЕМЕННАЯ СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	48
МИЛЬШИНА И.В. О РЕФОРМИРОВАНИИ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	54

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ДАВЫДОВ К.В. СЛУЖБА В ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА – НОВЫЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РФ	60
МОНЯК С.Г. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	69
ВОЛКОВА В.В. ПООЩРИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ	76
БЕГЗАДЯН А.С. ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РФ	83

ГАЙБАРЕВА И.Н. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	89
ГАЗИЗОВ Д.А., ГАЗИЗОВА Т.Г. СОСТОЯНИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ	93
КИЗИЛОВ В.В. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В КОАП РФ	101
КИСЕЛЕВ Ф.Н. О СИСТЕМАТИЗАЦИИ МЕТОДОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ	108
МАРТЫНОВ А.В. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	113

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 343(470)«19»

АГУЗАРОВ Т.К.

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОПРОТИВЛЕНИЕ РАСПОРЯЖЕНИЯМ ПРАВИТЕЛЬСТВА И НЕПОВИНОВЕНИЕ ВЛАСТЯМ ПО УЛОЖЕНИЮ О НАКАЗАНИЯ УГОЛОВНЫХ И ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ 1845 ГОДА

Ключевые слова: уголовная преступность, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, неповиновение властям, сопротивление властям

В статье осуществлен анализ правовых норм, регулировавших санкции и порядок уголовного преследования за различные проявления неповиновения или сопротивления власти в России середины – второй половины XIX столетия. Автор рассматривает различные составы преступлений по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года (в их развитии).

AGOUZAROV, T.K.

PROBLEMS OF LIABILITY FOR RESISTANCE ORDERS OF THE GOVERNMENT AND DEFIANCE AUTHORITIES IN THE PENAL CODE CRIMINAL AND CORRECTIONAL 1845

Keywords: criminality, of the Penal Code penal and correctional, disobedience to the authorities, resistance to authority

The article presents the analysis of legal norms that regulated the order of sanctions and criminal prosecution for the various manifestations of disobedience or resistance to power in Russia in the middle - the second half of the XIX century. The author considers various offenses by the Penal Code and Criminal Corrections 1845 (in their development).

Состав неповиновения в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. сформулирован в достаточно общем виде. В ст. 283 говорится: «Всякий явно и упорно не повинующийся или сопротивляющийся какой-либо власти, правительством установленной, подвергается...». Неповиновение заключалось в умышленном или по преступному безразличию неисполнении предписаний, требований или распоряжений органов власти [1, с.13]. Под сопротивлением власти в литературе предлагалось понимать заведомое воспрепятствование посредством насилия законным действиям представителя власти [2].

Диспозиция нормы, предусмотренной ст. 283 Уложения о наказаниях, признается бланкетной, поскольку «перечислить, хотя бы приблизительно, все виды неповиновения властям, встречающиеся в нашем действующем праве,

представляется не только делом бесполезным, но и прямо невозможным, так как для этого пришлось бы изложить содержание подавляющей массы всевозможных изо дня в день меняющихся уставов, инструкций, правил и т.п., которыми определяются служебные права и обязанности, а также сфера деятельности многочисленных органов управления» [1, с.15].

Следует отметить, что Уложению о наказаниях известен и такой вид противодействия власти, как ее слушание. В ст. 273 Уложения о наказаниях 1885 г. говорится: «Если и без всякого явного восстания или сопротивления властям, от правительства установленным, несколько человек согласятся не исполнять какое-либо предписание сих властей, или уклоняться от исправления каких-либо законных государственных или общественных повинностей...». Кроме того, ст. 1280 Уложения о наказаниях 1857 г. предусматривает уголовную ответственность за учиненные в публичном месте коллективные беспорядки (шум, крик, иные неприличные действия), сопровождавшиеся отказом разойтись в ответ на правомерные требования полиции. При издании Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, (1864 г.) эта статья была исключена из Уложения о наказаниях и включена в Устав (ст. 38).

В законодательных актах, действовавших до 1845 г., не проводится дифференциация между различными видами сопротивления. В Уложении о наказаниях противозаконное сопротивление властям подразделено на общее и частные виды. К общему виду отнесены такие деяния, которые заключаются в воспрепятствовании исполнению каких-либо общих для всего государства или отдельного региона действий правительства (например, обнаружение или приведение в исполнение законов и манифестов). Частное сопротивление подразумевает противодействие реализации требований актов, имеющих индивидуально определенную направленность, – решений суда, постановлений должностных лиц. Общий вид в законе именуется восстанием, а частный – собственно сопротивлением. Впрочем, это различие в Уложении о наказаниях не выдержано до конца.

Согласно ст. 284-286 Уложения о наказаниях восстание, как явное сопротивление властям, характеризуется: 1) видами деяния – насилие и беспорядки (на наш взгляд, насилие в данном составе преступления надо понимать широко, исключая из него лишь «учинение смертоубийства и зажигательство», образующие самостоятельное преступление, предусмотренное ст. 289 Уложения о наказаниях); 2) орудиями совершения – наличие оружие. Признак вооруженности не получил в литературе однозначного толкования. Так, С.В. Познышев полагал, что следует применять рестриктивное (ограничительное) толкование и на этой основе под вооруженностью понимать наличие у виновных холодного или огнестрельного оружия [3, с.389]. Другие ученые полагали, что в этом случае должна идти речь о любом виде оружия, в том числе любых предметов, используемых в качестве оружия [4, с. 251].

Вторая позиция, как представляется, более точно отражает законодательную характеристику признака вооруженности. В ст. 284 Уложения

о наказаниях употреблено словосочетание «вооруженными чем-либо»; используя эту номинативную конструкцию, законодатель тем самым придал рассматриваемому признаку широкое значение, не ограничивая его каким-либо видом или видами оружия. 3) способом – с явным насилием и беспорядками (при отсутствии вооруженности), без явного насилия (при наличии вооруженности), без явных насильственных действий, «однако же для восстановления порядка начальство было в необходимости прибегнуть к необыкновенным мерам усмирения». Эти меры не сводились к обычным полицейским акциям по разгону толпы, а предполагали чрезвычайные меры: использование конных казачьих войск, установление преград (в том числе путем разрушения коммуникаций), применение артиллерии [5]; 4) особой целью – а) «воспрепятствовать обнаружению Высочайших указов, манифестов, законов, или других постановлений и объявлений правительства»; б) «не допустить исполнения указов, или предписанных правительством распоряжений и мер»; в) «принудить... власти к чему-либо несогласному с их долгом»; 5) субъектом – множественность лиц.

В 1891 г. Уложение о наказаниях дополнено статьей, согласно которой «виновный в участии в публичном скопище, учинившем соединенными силами насилие над личностью, похищение или повреждение чужого имущества, или вторжение в чужое жилище, или покушение на сии преступления вследствие побуждений, проистекших из вражды религиозной, племенной или сословной, или из экономических отношений, подвергается...».

Наказание усиливается, если скопище оказало насильственное противодействие вооруженной силе, предназначавшейся для его разгона. Кроме того, в норме особо регламентируется ответственность организатора скопища и его участника, руководившего скопищем при осуществлении насилия над частными лицами или правительственной вооруженной силой.

Законодательство, пожалуй, впервые предусмотрело норму о добровольном отказе от восстания. Она несколько раз изменялась (в 1863, 1870 и 1884 гг.), в Уложении о наказаниях 1885 г. данная норма была представлена в следующем виде: «Те из участников в преступном противодействии властям законным, которые, без принятия особых необыкновенных мер для их усмирения, или же хотя и по надлежащем приготовлении к принятию таких мер, но по сделанному затем возванию начальства разойдутся и оставят свое намерение, освобождаются от всякого наказания». В 1862 г. изданы правила для возваний к восставшим. Согласно их предписаниям военная сила применялась по требованию гражданского начальства. Когда войска преграждали путь бунтовщикам, гражданский начальник перед фронтом трижды обращался к людям: «Именем Его Императорского Величества приказываю разойтись». Последнее обращение заканчивалось словами «в последний раз». Если восставшие были непреклонны, гражданский начальник отступал, начинали действовать войска [6, с.368].

Существование данной нормы многие криминалисты XIX века объясняли тем, что восстаниям в России, как правило, были чужды политические мотивы.

Обычно крестьяне искренне полагали, что местные начальники искажают волю верховной власти. К тому же, образование толпы во многом подчинено психологическим законам, в связи с этим в ней могли оказаться случайные лица. Наконец, не совсем оправданно (с точки зрения социального благополучия) подвергать уголовному наказанию огромные массы граждан, что само по себе, как круги по воде, могло вызвать очередное сопротивление властям [6, с.368].

Уже указывалось, что, наряду с общим противодействием власти, в законодательстве выделялось так называемое частное сопротивление, ответственность за которое предусматривалось ст. 291–294 Уложения о наказаниях. В ст. 291 говорится о сопротивлении, во-первых, исполнению судебных определений, иных постановлений и распоряжений власти, во-вторых, законным действиям чиновника при исполнении им своих служебных обязанностей. Деяние признается преступным, если оно совершено 2–3 лицами либо одним лицом, но при условии, что оно было вооружено и применило какое-либо насилие.

Таким образом, преступление посягало на управленческую деятельность представителей власти и их личную неприкосновенность.

Законность действий органов власти является криминообразующим признаком. Следовательно, сопротивление незаконным действиям не признавалось преступлением. Однако ни в теории уголовного права XIX в., ни в судебной практике не было выработано единой позиции о существенных признаках законности действий власти. Более того, в литературе встречаются утверждения, что существует презумпция законности и компетентности органов государственного аппарата. «Думать же иначе и сопротивляться можно только тогда, когда потеря невознаградима, когда незаконность действия очевидна; в этом случае, т.е. когда по суду будет подвергнут уголовному наказанию сам агент, не может быть и речи о наказании сопротивлявшегося – он жертва, а не преступник. Если же найдено будет противное, тогда сопротивляющийся должен понести наказание, хотя бы у него были сомнения о законности действия власти» [6, с.366]. Отсюда делался вывод: лицо, оказывающее сопротивление представителю власти, действует на свой страх и риск.

А.Ф. Бернер полагал, что противодействие власти допускается, если она выходит за пределы предоставленных полномочий, чем существенно нарушает права граждан. В таких случаях сопротивляющийся находится в рамках необходимой обороны [7].

Эта позиция не разделялась многими криминалистами. Так, Н.С. Таганцев приводит пример, из которого явствует, что положения о необходимой обороне не являются универсальными и во многих случаях неприменимы. Например, основываясь на утверждении А.Ф. Бернера, дворянин, которого хотели подвергнуть телесному наказанию по приговору волостного суда, ставится в состояние необходимой обороны, так как указанный суд не мог судить лицо, относящееся к названному сословию;

следовательно, приговор суда незаконен [8].

А. Лохвицкий писал: «Нельзя прилагать к агенту власти вполне систему необходимой обороны: разница между частным человеком и агентом власти чрезвычайно большая. Когда меня захватывает на дому частный человек, я имею права обороны; если он приходит, чтобы взять мое имущество – также; но совсем другое положение относительно агента власти: он известен, я знаю с кого взыскать впоследствии деньги, я знаю, что арестуя, он меня посадит в общественную тюрьму, где я могу через несколько часов объявить о его ошибке или самопроизволе и получить свободу» [6, с.365].

Законность действий представителя власти определялась лишь по его внешним характеристикам, т.е. по форме. Вместе с тем нельзя было считать сопротивление априорно преступным, хотя бы, например, в крайних случаях – при явном произволе власти. В литературе были сформулированы следующие критерии, нарушение которых обуславливало правомерность сопротивления: 1) содержание действия власти; 2) ее компетенция; 3) форма деятельности. При этом отмечалось, что «необходимо различать несправедливости сомнительные и сносные от явных и невыносимых; первые должно снести, вторые никто не обязан сносить» [6, с.365].

Критерий компетентности также играл важную роль в оценке законности действий представителя власти. Например, после принятия судебных уставов полицейский чиновник не мог проводить следствие, а военный начальник – отдавать приказ об аресте гражданского лица. Очень многое зависело от формы действия власти. Так, судебный пристав не мог описывать имущество без исполнительного листа.

Сущность совместности как признака сопротивления властям трактовалась в рамках учения о соучастии, законодательное закрепление которого имелось в ст. 13 Уложения о наказаниях. В указанной статье говорилось: «В преступлении, содеянном несколькими лицами, принимается в уважение: учинено ли сие преступление по предварительному всех или некоторых виновных на то согласию, или без оногo». В первую очередь выделялась совместность действий 2–3 лиц, достигших предварительного соглашения между собой. Например, при попытке ареста крестьянин Садовников угрожал полицейским убийством, при этом размахивал вилами. Мещане Маеров и Чернышев помогали Садовникову, когда представители власти задержали последнего. Симферопольский окружной суд признал Садовникова виновным в преступлении, предусмотренном ст. 270 Уложения о наказаниях 1870 г. (ст. 291 Уложения о наказаниях 1845 г. – авт.). Правительствующий Сенат оставил приговор без изменения, отметив, что хотя Маеров и Чернышев были не вооружены, однако совместными усилиями помогали виновному.

Таким образом, сравнение восстания и сопротивления показывает их отличие по двум моментам: во-первых, количественному составу лиц, участвовавших в совершении преступления, во-вторых, цели противодействия.

С.В. Познышев считал иначе; по его мнению, всякая попытка

разграничивать указанные деяния по характеру мер, которые применяет виновный, или по назначению власти, которой оказывается сопротивление, обречена на провал [3, с.388].

Недостаточно последовательную позицию по этому вопросу занимал Правительствующий Сенат. Так, по делу Богомолова он пришел к выводу, что частное сопротивление, оказанное более чем 3 лицами, следует признавать восстанием [9]. Однако в решении по делу Пачковских указал, что подобная оценка возможна лишь в случае, если сопротивляющиеся были вооружены. При отсутствии оружия действия виновного необходимо квалифицировать как сопротивление [10]. По делу же Альмановского признано, что сопротивление невооруженной толпы, направленное против лиц, исполнявших судебное решение, должно квалифицироваться по ст. 271 Уложения о наказаниях 1885 г. (ст. 292 Уложения о наказаниях 1845 г.) [4, с. 338].

Вооруженность как признак сопротивления трактовалась узко. Только при наличии огнестрельного или холодного оружия группа признавалась вооруженной. Из такого понимания вооруженности исходил и Правительствующий Сенат.

Так, по делу Матвеевых было установлено, что волостной старшина вместе с понятыми явился в село Семеновку для освидетельствования самовольно срубленного леса. Имея цель воспрепятствовать законной деятельности представителя власти, Иван и Алексей Матвеевы, вооружившись кольями, нанесли понятым побои, чем фактически лишили старшину возможности исполнить свои служебные обязанности.

Окружной суд в приговоре указал, что хотя виновные и имели при себе колья, однако признать их оружием нельзя. Указание в законе на оружие следует понимать в буквальном смысле слова; только наличие огнестрельного или холодного оружия придает деянию такую общественную опасность, которой оно не обладает при использовании во время совершения преступления других предметов [11].

Кроме того, из приведенного уголовного дела видно, что сопротивление, о котором говорится в законе, «может относиться как к самому органу власти, так и к другим лицам, долженствовавшим по закону находиться при каких-либо действиях этого органа» [4, с.255].

Согласно ст. 292 Уложения о наказаниях признавалось преступным сопротивление постановлению законной власти или чиновнику в отпращивании им должности, совершенное невооруженным лицом, сопряженное с побоями или иными явными насильственными действиями. Данная норма подверглась изменениям в 1863, 1870 и 1884 годах. В Уложении о наказаниях 1845 г. она была представлена в следующем виде: «Если сопротивляющийся постановлению власти законной или чиновнику в отпращивании им должности не был вооружен, но однако же дозволил себе притом побои или иное явное действиями насилие, то он приговаривается...».

В литературе побои характеризовались нанесением нескольких ударов, которые могли поставить жизнь чиновника в опасность, вызвать его болезнь

или обусловить прекращение его деятельности [12]. В этом случае, на наш взгляд, смешиваются собственно содержание определяемого деяния и цель его совершения.

С.В. Познышев предлагал побои трактовать как повреждения, причиняемые в результате ударов различными твердыми тупыми предметами [3, с.98].

Уложение о наказаниях предусматривает три вида побоев: легкие; тяжкие, но не грозящие опасностью для жизни; тяжкие, подвергающие жизнь опасности.

В рассматриваемом преступлении содержание насилия характеризуется так же, как и применительно к предыдущим посягательствам на власть. Судебная практика к таковым дополнительно относила удержание представителя власти и ограничение его свободы. Так, Щелканов был признан виновным в том, что запер в своей квартире судебного пристава, прибывшего к нему для описи имущества [13].

Для наличия состава преступления не имеет значения, в отношении кого применено насилие – представителя власти или иного лица, чье присутствие было необходимо при исполнении первым своих служебных обязанностей.

Например, по делу Гайжевского было установлено, что насилию подвергся взыскатель, который присутствовал при описи и аресте судебным приставом по судебному решению имущества, принадлежащего виновному. Его присутствие было обязательно и обуславливалось требованиями Устава гражданского судопроизводства [14].

Следует заметить, что судебная практика довольно широко трактовала признаки рассматриваемого посягательства на власть. Например, насильственными действиями признавались выхватывание из рук представителя власти предметов, необходимых для осуществления служебных обязанностей.

Коби-Швили, желая воспрепятствовать законной деятельности судебного пристава Туманова, явившегося к нему для производства взыскания по исполнительному листу, вырвал у него из рук портфель и обругал нецензурными словами. Виновный отказывался отдавать портфель вплоть до прихода полиции [15].

Статья 293 Уложения о наказаниях предусматривает уголовную ответственность лица, удерживающего «чиновника от законного исполнения обязанностей его по службе угрозами такого рода, что сей чиновник мог и должен был в самом деле считать себя в опасности...».

Угроза представляла собой запугивание представителя власти причинением его интересам какого-либо вреда. Содержание угрозы в норме не конкретизировалось, однако из сущности посягательства можно сделать вывод, что, во-первых, она затрагивала существенные интересы потерпевшего, сохранение которых в неприкосновенности могли вынудить его отказаться от исполнения служебных обязанностей; во-вторых, должна быть реальной, на что указывает законодательная формулировка «мог и должен был в самом деле

считать себя в опасности».

Судебный пристав Гуринбеков явился на частную квартиру для производства описи имущества. Позднее пришел ее хозяин – прапорщик Гомелаури. Увидев представителя власти, виновный стал угрожать ему. В подтверждение своих угроз нанес потерпевшему удар по лицу. При таких обстоятельствах суд пришел к обоснованному выводу, что была непосредственная угроза здоровью представителя власти [16].

Если, несмотря на угрозу, представитель власти продолжил свою деятельность, то содеянное признавалось покушением.

Уложение о наказаниях предусматривает еще два вида уголовно наказуемого неповиновения власти. В ст. 294 говорится: «Если без всякого явного восстания или сопротивления властям, от правительства установленным, несколько человек согласятся не исполнять какое-либо предписание сих властей, или уклоняться от исправления каких-либо законных государственных или общественных повинностей, то...». По ст. 295 подлежали уголовной ответственности «государственные крестьяне, колонисты и еврей-земледельцы за ослушание, непокорность, упорство и не исполнение распоряжений волостного и сельского начальства, впрочем, без явного оному сопротивлению...». Кроме того, признавались преступными составление и распространение письма или же какого-либо сочинения, публичное выступление, распространение ложных слухов с намерением спровоцировать противодействие или сопротивление законным властям (ст. 296 Уложения о наказаниях). «Важное нарушение установленного порядка» выступало в качестве отягчающего обстоятельства.

Невыполнение требования присутственного места о явке в назначенный срок для свидетельских или иных показаний и при отсутствии законных к тому препятствий каралось по ст. 298 Уложения о наказаниях, а упорное «ослушание или неповиновение полицейским и другим стражам, в каком-либо месте поставленным по распоряжению их начальства для соблюдения тишины и порядка» – по ст. 299 Уложения о наказаниях.

Литература и источники

1. См.: Преступления государственные (политические, против порядка управления и по службе): записки по уголовному праву. Киев, 1904. С. 13.
2. См.: Колоколов Г.Е. Уголовное право: лекции. Особенная часть. М., 1902. С. 211.
3. См.: Познышев С.В. Особенная часть русского уголовного права. М., 1912.
4. См.: Таганцев Н.С. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1912.
5. См.: Цветков С.А. Уголовно-правовая охрана законной деятельности представителей власти в российском законодательстве второй половины XIX начала XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 105–106.
6. См.: Лохвицкий А. Курс русского уголовного права. СПб, 1867.

7. Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Части Общая и Особенная. В 2 т. Т. 2. СПб., 1897. С. 237.
8. Таганцев Н.С. Уголовное уложение 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 258.
9. См.: Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1875. 1-е полугод. № 40.
10. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1885. 1-е полугод. № 11.
11. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1873. 1-е полугод. № 250.
12. См.: Неклюдов Н.А. Руководство к Особенной части русского уголовного права. СПб., 1876. С. 194.
13. См.: Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1868. 1-е полугод. № 69.
14. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1869. 1-е полугод. № 527.
15. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1872. 1-е полугод. № 104.
16. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1873. 1-е полугод. № 544.

Агузаров Т.К. - кандидат юридических наук, доцент, Председатель Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания, заведующий кафедрой уголовного права Горского государственного аграрного университета (г. Владикавказ) (aguzarv@mail.ru)

Agouzarov, T.K. – PhD in Law, Associate Professor, Chairman of the Supreme Court of the Republic of North Ossetia-Alania, the head of the department of criminal law Gorsky State Agrarian University (Vladikavkaz)

УДК 340.112

КОПЫТОВ Ю.Г. ПРИНЦИП ЮРИДИЧЕСКОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ

***Ключевые слова:** принципы законности, юридические принципы, принцип юридической справедливости, правовые нормы*

В статье рассматривается понятие юридической справедливости, определяются его границы и общее понятие. Обоснован вывод о тесной связи юридической справедливости с законностью. Показано, что справедливость в сфере правового регулирования и, особенно, в правореализационных процессах созвучна законности, правильному и юридически обоснованному внедрению правовых предписаний в жизнь. Законность выступает здесь официальным показателем совпадения нравственной и правовой оценок в акте реализации права.

KOPYTOV, Y.G.

PRINCIPLE OF LEGAL JUSTICE

Keywords: the principles of legality, legal principles, the principle of legal justice, the rule of law

The article discusses the concept of legal justice, defined by its borders and the general concept. The conclusion of a close connection with the legality of legal justice. It is shown that in the field of justice and legal regulation, especially in pravorealizatsionnyh processes in harmony with the rule of law, proper and legally sound implementation of legal regulations in life. The legality of official acts here index of coincidence of moral and legal assessments in the act of exercising the right.

Само понятие "принцип" с гносеологической точки зрения тесно связано с понятиями "закономерность" и "сущность", что в свою очередь позволяет при характеристике того или иного социально-правового явления использовать объективные и субъективные закономерности возникновения и формирования данного феномена, его глубинную сущность. Понятие "принцип" сопряжено и с категорией "идея" в том случае, когда под последней философы понимают внутреннюю логику, закон существования исследуемого объекта. Наконец, в самом широком понимании, принцип есть начало, исходный пункт той или иной деятельности [1].

В свете сказанного, можно считать, что принципы законности - это такие начала политико-правовой деятельности общества и государства, которые выражают идею, суть законности, обладают универсальностью, императивностью и общезначимостью, направляют и синхронизируют правотворческую и правоприменительную деятельность, отражают ее объективную необходимость в обществе и государстве.

Принципы законности могут быть выведены на эмпирическом уровне из практического опыта, но они могут оказаться и результатом научного познания. Будучи закрепленными в юридических нормах, они приобретают характер юридических принципов. Можно говорить и о существовании особых принципов законности, обусловленных историческими традициями правопонимания, подходом к феномену законности в разных странах, в разные исторические эпохи. Вместе с тем, комплексный историко-теоретический и структурно-логический анализ законности основывается на ее наиболее общих и абстрактных принципах (гуманизм, демократизм, равенство и т.п.). Исходя из положения о единстве права и нравственности, являющейся развернутой системой реализации принципа справедливости [2], следует, приступая к анализу наиболее общих характеристик правового принципа законности, рассмотреть особенности его взаимосвязи с существенными определениями юридической справедливости.

Справедливость в качестве исторической, моральной, философской, правовой категории может характеризоваться как идеал, принцип

общественных отношений, социальная ценность и оценочное нормативное понятие, выражающееся в соизмерении (соответствии) между ценностью адвокатов и их общественным положением, их трудом и вознаграждением, деянием и воздаянием, заслугами и их признанием, правами, обязанностями и ответственностью. Сущности юридической справедливости должны соответствовать нормы права.

Понимание права как равенства (как общего масштаба и равной меры свободы людей) включая в себя с необходимостью и справедливость. В контексте различения права и закона это означает, что справедливость входит в понятие права, что право по определению справедливо, а справедливость - внутренне свойство права, категория и характеристика правовая, внеправовая (не моральная, нравственная, религиозная и т.д.) [3].

Понятие права становится более широким, когда оно рассматривается в действии, во всех его проявлениях: нормах, правоотношениях, правосознании, субъективных правах и обязанностях. Представляется, что обе концепции вписываются в понятие правовой системы.

Понятие справедливости тесно связывали с общими определениями права классики европейской (Кант, Гегель, Иеринг и др.) и русской философии права (Б.Н.Чичерин, В.С.Соловьев, П.И.Новгородцев, Е.Н.Трубецкой, Н.Н.Алексеев и др.), которые обращали внимание на тесную взаимосвязи принципа справедливости и требования к исполнению правовых норм всеми субъектами социальных отношений [4].

Так, учение Канта о правовом и моральном законе находит свою конкретизацию в его теории государства и права. Последнее он делит на две части - право частное и право публичное. Частное право охватывает область отношений между людьми как отдельными личностями, разумными существами, способными действовать свободно. Априорной способностью практического разума является возможность рассматривать любой предмет как объект для проявления произвола отдельной личности и "обхождения" с ним как с "моим" или "твоим". Поэтому и институт частной собственности является для Канта априорным требованием нашего разума. Область частного права делится по своим объектам на вещное, личное и вещно-личное право. Объектом вещного права являются вещи, объектом личного права - личные действия отдельных лиц, совместимые с личной свободой, право на которые приобретено путем договора. К вещно-личному праву Кант относит институт брака. Частная собственность есть право какого-либо лица, поэтому она может быть приобретена на данную вещь лишь путем договора. Путем договора приобретает здесь "личное право" - обязательство собственника передать определенные вещи. После передачи вещи личное право-право на определенные действия лица - превращается в вещное право-право собственности на вещь.

Частное право присуще естественному общению отдельных разумных существ. Однако для того, чтобы частное право имело действительную силу и могло быть в случае надобности принудительно осуществлено, необходимо

существование государства. Поэтому идея права требует, чтобы люди вступали в такое правовое общение, при котором отдельные права осуществляются на основании закона, изданного государственной властью. Государство превращает естественное общество в гражданское. Таким образом, в данном контексте, Кант понимал государство как объединение людей, в котором господствует закон и именно благодаря государству, всякое право становится публичным правом. Публичное право есть законы, которые сообразно со справедливостью определяют взаимоотношения между гражданами. Обращаясь к анализу понятия справедливости, Кант считал, однако, его, как и понятие крайней необходимости двусмысленными, так как здесь происходит смешение двух понятий права, а именно: права с точки зрения разума и права с точки зрения суда. Поэтому может получиться так, что, кто считает себя правым с полным основанием с точки зрения разума, не сможет найти достаточных оснований для защиты своих требований перед судом. Хотя Кант и не приводит соображений, каким образом следует выйти из того трудного положения, в котором оказалась теория права при решении данных вопросов, но его соображения все же представляют большой интерес и в настоящее время. Кант очень метко указал уязвимые места, так называемого догматического учения о праве, которое считает правом только то, что установлено законодателем, и потому не в состоянии решить вопроса, как поступать в случае пробелов в законодательстве.

Рассматривая право в его самом общем виде, Соловьев определял его через отношение к понятию справедливости и свободы: я утверждаю мою свободу как право, поскольку признаю свободу других, как их право. Однако, отмечает он далее, в понятии права также заключается и требование его реализации. А именно: необходимо, чтобы право всегда имело возможность осуществляться, т.е. чтобы свобода отдельных лиц, независимо от того, получила она субъективное признание или нет, всегда могла на деле ограничивать свободу отдельного лица в равных пределах со всеми другими личностями [5]. Данное требование принудительной справедливости Соловьев соотносил с идеей общего блага или общественного интереса, заключающегося в стремлении общества к реализации принципа справедливости. Степень и способы этой реализации зависят от нравственного состояния общества, от уровня правовой культуры, от целого ряда исторических условий. В этом случае, согласно В. Соловьеву, естественное право становится правом положительным. На этой ступени логического анализа права и его всеобщих оснований Соловьев дает синтетическое определение права как исторически-подвижного определения необходимого принудительного равновесия двух нравственных интересов - личной свободы и общего блага [6].

В наше время есть еще точка зрения на право, заслуживающая внимания в связи с проблемой юридической справедливости (Д.А. Керимов, В.С. Нерсисянц, В.П. Сальников и др.). Ее сторонники считают, что понятия закона и права не идентичны. Законом (объективным официальным правом) называются нормы, установленные государством; подлинным правом

признается мера свободы, равенства, справедливости. Официальный закон, не соответствующий этой мере, не всегда совпадает с подлинным правом. Таким образом, между законом и правом может существовать противоречие.

Эта концепция содержит важное положение: не все сущее (официальные нормы) есть должное (справедливые нормы; право суть только справедливое предписание; акцент ставится на достижении взаимосоответствия закона и права). При такой постановке вопроса наиболее четко определяется связь права и справедливости.

В юридической литературе несоответствие правовой нормы интересам общества, принципам юридической справедливости рассматривалось как редкое исключение. Все сферы общественной социально-экономической жизни этого периода регулировались правом, и вряд ли можно утверждать, что негативные процессы в экономике, социальном развитии, оплате по гурду были только следствием нарушений законности. Наряду с этой причиной существовала и другая: нормативные акты не в полной мере соответствовали (или вообще не соответствовали) экономическим отношениям современного общества и принципам юридической справедливости. Об этом свидетельствуют и значительные изменения ранее действовавшего законодательства, регулировавшего отношения в сфере промышленности, строительства, сельского хозяйства, отношения с участием граждан.

Справедливость как оценочная категория находит выражение в нормах права (и морали) и служит одним из его критериев. Принцип справедливости действует во всех стадиях общественного воспроизводства и наиболее наглядно - в стадии распределения. Целесообразны и другие законодательные решения в соответствии с принципом справедливости. Отрицание уравниловки при оплате труда не исключает вопроса о более справедливой дифференциации заработной платы (минимума и максимума) с учетом усиления социальной однородности общества. Подлежит обсуждению вопрос о совершенствовании законодательства о наследовании, начислении процентов по денежным вкладам, оплате труда лиц, направляемых на работу за границу [7].

Справедливость нужна не только при распределении материальных благ через заработную плату. Для некоторых категорий граждан установлены определенные льготы (привилегии) в бытовом, культурном, медицинском, жилищном обслуживании. Одни из них установлены законом, другие - подзаконными актами, некоторые предоставляются автоматически - по занимаемой должности, независимо от результатов работы (включая членов семьи). Льготы (привилегии) в получении благ затрагивают интересы всего населения и потому должны предоставляться строго ограниченному числу лиц, устанавливаться в публикуемых законах для сведения всех граждан, предварительного выявления общественного мнения об их справедливости, которая немислима без гласности.

В этой связи следует более подробно рассмотреть само понятие юридической справедливости, определить его границы и дать общее понятие.

Проблема взаимосвязи и соотношения юридической справедливости и

права все чаще привлекает внимание ученых. Однако специально ей посвящено еще сравнительно мало работ [8]. Отсюда проблематичен и вопрос о существовании и понятии юридической справедливости как самостоятельной категории правовой науки. Тем более, что признание самостоятельности за юридической справедливостью влечет за собой постановку вопроса о ее соотношении с юридической справедливостью.

Так, И.Сабо усматривает содержание юридической справедливости в иерархии определенных принципов, которые строятся в соответствии с иерархией общественных отношений по степени значимости последних с точки зрения различных интересов. Основной вывод ученого состоит в том, что правовое государство создает условия для уменьшения разрыва между юридической и социальной справедливостью, ибо юридическая справедливость объективно сблизилась с общим господствующим идеалом справедливости [9].

Другие исследователи отмечают, что юридическая справедливость - это категория, формирующаяся на основе оценки соответствия юридических норм и актов их применения, что она совпадает с законностью и что быть законным - значит обладать качеством юридической справедливости".

Думается, что сама по себе мысль о тесной связи юридической справедливости с законностью верна. Справедливость в сфере правового регулирования и, особенно, в правореализационных процессах созвучна законности, правильному и юридически обоснованному внедрению правовых предписаний в жизнь. Законность выступает здесь официальным показателем совпадения нравственной и правовой оценок в акте реализации права.

Вместе с тем нетрудно заметить (а анализ юридической практики еще более подтверждает эту мысль), что законность правоприменительных актов автоматически не вызывает их соответствие человеческим представлениям о справедливости. Нередки случаи вынесения юридически обоснованных, законных судебных и иных индивидуальных решений, которые с точки зрения общественного мнения да и самих правоприменителей не отвечают требованиям нравственности и морали. В литературе отмечалось, что существование подобных решений ставится в зависимость от официального уровня провозглашаемой и гарантируемой государством справедливости в сфере права. А это находит свое выражение в таких показателях, как стабильность юридической практики, единство понимания и применения правовых норм, контрольно-надзорная деятельность правоохранительных органов и т.д.

Все это позволяет заметить, что законность - основной, ведущий, но не единственный элемент содержания юридической справедливости. И если попытаться представить этот элементный состав, то он будет выглядеть как законность плюс то, что придает нравственную обоснованность правовому решению. Разумеется, такой чисто количественный подход едва ли всегда уместен и точен при анализе юридической справедливости, содержание которой намного сложнее и не во всех случаях способно укладываться в рамки предлагаемой логической формулы. Но важно учитывать, что справедливость в

сфере права не может замыкаться на законности, ограничиваться формально правильным как в целом, так и применительно к конкретным юридическим делам. Очевидно, то "нечто", что придает справедливый характер законному правоприменительному решению, раскрывается в виде нравственно правильной, обоснованной квалификации общественного отношения. Следовательно, юристу необходимо помнить, что в процессе правоприменения осуществляется двусторонняя нормативная квалификация общественных отношений - юридическая и нравственная. И только совпадение правовой и нравственной оценок в правоприменительном решении сообщает последнему качество юридической справедливости.

Таким образом, юридическая справедливость представляет собой правовое закрепление нравственно обоснованного решения по делу. В нем выражается совпадение режимов законности и справедливости в регулировании общественных отношений. Это совпадение юридически и морально правильной оценки в правовом регулировании. Основные параметры, границы юридической справедливости запрограммированы правотворческой деятельностью и находят свое конкретное выражение в источниках права, а также подкрепляются правоохранительной работой компетентных органов государства и общественных организаций.

Право граждан Российской Федерации (далее – РФ) на высшее профессиональное образование закреплено в ст. 43 Конституции РФ [10], в соответствии с которой каждый имеет право на образование и каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Указанное право отнесено Конституцией РФ к числу неотъемлемых и непосредственно действующих прав человека, признаваемых и гарантируемых государством.

Согласно ст. 4 Закона РФ «Об образовании» (далее – Закон об образовании) [11] одной из основных задач законодательства РФ в области образовании является обеспечение и защита конституционного права граждан РФ на образование. При этом под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (цензов). Таким образом, образование независимо от его уровня всегда включает два компонента: обучение и воспитание, результатом действия которых является приобретение соответствующего образовательного уровня.

Конституция РФ относит общепризнанные принципы и нормы международного права к составной части правовой системы РФ. В международной стандартной классификации образования под термином «образование» понимается любая целенаправленная и систематическая деятельность, преследующая своей целью удовлетворение потребностей в обучении; организованная и обладающая преимуществом коммуникация, преследующая цель обучения [12]. Таким образом, реализация права на высшее

образование направлена на удовлетворение гражданином своих потребностей в получении знаний, навыков, способностей и соответствующего воспитания.

Среди международных правовых актов, регулирующих право граждан на образование, особое внимание заслуживают Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года [13], которые предусматривают, что для полного осуществления права на высшее профессиональное образование необходимо, чтобы оно было одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования.

Декларация о праве на развитие, принятая ООН 4 декабря 1986 г., предусматривает, что государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к образованию. При этом в целях ликвидации всех социальных несправедливостей должны быть проведены соответствующие экономические и социальные реформы [14].

Литература и источники

1. Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985.
2. Сальников В.П. Русская философия права: философия веры и нравственности. СПб., 1997.
3. Нерсисянц В.С. Философия права. М, 1997. С.28.
4. История философии права. СПб., 1998. С. 158-259, 403-632.
5. Русская философия права. СПб., 1999. С 149-150.
6. Соловьев В.С. Сочинения: В 2 т. Т. 2. М , 1990. С 147.
7. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. М., 1994. С. 224-226.
8. См. например: Сергейко П.И. Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар, 1974; Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М., 1977; Экимов А.И. Справедливость и социалистическое право. Л., 1980.
9. См.: Сабо И. Основы теории права. М., 1974. С. 139-140, 141.
10. Российская газета. 1993. 25 декабря.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.
12. Международная стандартная классификация образования: МСКО-1997. Париж: ЮНЕСКО, 1998. С.20.
13. Документы международного права по вопросам образования / сост. : Ю.А. Кудрявцев, Г.А. Лукичев, Т.Ю. Тихомиров и др.; под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. М.: Готика, 2003. С. 29–35.
14. Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. В 2 т. Т. 1 / В.М. Филиппов и др. М., 2003.

Копытов Ю.Г. - аспирант Кубанского государственного университета (г. Краснодар) (ygkopitov@mail.ru)
Kopitov, Y.G. - Graduate of Kuban State University (Krasnodar)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО.

УДК 342.55

ДЖУМАГУЛОВ А.С. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ИНСТИТУТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Ключевые слова: федеративное устройство, органы государственной власти, институт федерального вмешательства, недоверие высшему должностному лицу

В статье рассматривается проблема ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как основы института федерального вмешательства. Обоснован вывод о том, что использование института федерального вмешательства должно быть крайней мерой, проводимой первоначально в более мягких формах и уже после принятия всех возможных социально-экономических, финансовых методов воздействия и возможных согласительных процедур.

DZHUMAGULOV, A.S.

RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE BASIS INSTITUTE OF FEDERAL INTERVENTION

Keywords: federal structure, public authorities, the Institute of federal intervention, distrust senior official

The article deals with the problem of responsibility of public authorities of the Russian Federation as the basis of the Institute of federal intervention. The conclusion that the use of the institute of federal intervention should be a last resort, carried out initially in milder forms, and after taking all possible socio-economic, financial methods of influence and possible conciliation.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. При этом сбалансированная система организации федеративного государства предполагает определенный контроль федерации за надлежащим осуществлением государственной власти субъектами федерации.

Одним из элементов такого контроля может рассматриваться институт федерального вмешательства, имеющий определенную специфику в

предпосылках и условиях применения, содержании принудительных мер, механизме и процедуре их реализации. Именно институт федерального вмешательства, как особой формы разновидности государственного принуждения органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов федерации, позволяет наполнить реальным содержанием принцип федерализма, через установление конкретных форм ответственности.

Современная федеративная форма государственного устройства предполагает сбалансированную государственную политику, в рамках которой учитываются интересы, как единого государства, так и его составных территориальных образований. От выбора содержания, форм и методов реализации государственной политики в таком этнически многообразном и структурно сложном федеративном государстве, как Россия, зависит благополучие и нравственное состояние миллионов граждан. Такая политика пока не получила законодательного оформления и не стала реальной практикой сегодняшнего дня. Это во многом связано с тем, что отечественные правоведы относят к федеральному вмешательству весьма разноплановые по своему содержанию и правовым последствиям меры [1], отдельные из которых вряд ли можно признать мерами федерального вмешательства.

Принятие 11 декабря 2004 г. в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] коренным образом изменило порядок ответственности органов государственной власти субъектов РФ. Осознавая тот факт, что пока рано делать какие-либо принципиальные выводы о результатах данного этапа изменения федерального законодательства о федеральном принуждении, и оставляя за рамками данной статьи подробный анализ всех его аспектов, остановим свое внимание на одном из самых важных направлений - проблемах совершенствования конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ, как элемента федерального вмешательства.

Роспуск представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта является довольно распространенной мерой федерального вмешательства. Содержание данной меры заключается в досрочном прекращении полномочий всего состава депутатского корпуса, в соответствии с указом главы союзного государства, после получения согласия федерального парламента (как правило, верхней его палаты).

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.99 г. № 184-ФЗ предусматривает полномочия Президента РФ и по применению мер федеративного воздействия в отношении высшего законодательного органа власти субъекта РФ. Меры федерального воздействия на высший законодательный (представительный) орган субъекта РФ также включают в себя вынесение предупреждения и досрочное прекращение полномочий законодательного органа (досрочный

ропуск).

Процедура досрочного роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ, применяемая в качестве средства преодоления федеративной коллизии, отличается значительно большей сложностью и наличием дополнительных стадий, что должно гарантировать независимость высшего представительного органа субъекта РФ.

Логика данных мер конституционной ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации как формы федерального вмешательства видится в устранении неблагоприятных факторов, создающих угрозу единству правовой системы России. Нельзя не согласиться с мнением, что проблемы становления и утверждения в субъектах российского конституционализма по ряду принципиальных вопросов связаны скорее не с ее недостатками, а с неэффективностью механизма обеспечения [3].

Данные меры ответственности появились практически одновременно с зарождением федеративной формы государственного устройства и получили правовое закрепление в законодательстве большинства мировых федераций, став важнейшим элементом их систем права. Содержание этих мер «...определяется самой природой федеративного устройства..., которая предполагает необходимость обеспечения единства экономической и политической организации союзного государства, закрепления соответствующих механизмов интеграции, объединяющих субъекты федерации» [4]. Такая система являет некое подобие системы «сдержек и противовесов», имеющей место в демократических государствах. Общеизвестно, что, в соответствии с принципом разделения властей, каждая из трех ветвей власти (исполнительная, законодательная и судебная) функционирует относительно независимо от других. Вместе с тем, «встроенная» в этот принцип система сдержек и противовесов наделяет каждую ветвь способностью контролировать действия других.

Достаточно значительными полномочиями в сфере федерального вмешательства Президент РФ был наделен в ходе внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ходе данных изменений в законодательстве РФ впервые получил признание институт федеративной ответственности органов и должностных лиц как законодательной, так и исполнительной власти субъектов РФ [5].

Так, ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что Президент Российской Федерации вправе отправить в отставку высшее должностное лицо субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом

государственной власти субъекта Российской Федерации, а также «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

В случае издания высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Вторым основанием для выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выступает установление соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Основанием для выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с законодательством выступает и ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей.

Во всех вышеперечисленных случаях решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Необходимо отметить, что принятие решения Президентом Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В тоже время статья 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет два вида санкций, применяющихся Президентом Российской Федерации по отношению к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации: предупреждение и досрочное отстранение от должности.

Предупреждение выносится Президентом РФ в адрес высшего должностного лица субъекта РФ в форме указа в пределах шестимесячного срока со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Федерации. Обращение высшего должностного лица субъекта РФ в суд влечет прерывание указанного срока и течение его заново.

Вынесенное предупреждение не порождает негативных юридических последствий для высшего должностного лица субъекта РФ. В то же время оно, во-первых, имеет определённое политическое значение в качестве официально опубликованного акта, которым констатируется противоправность поведения высшего должностного лица субъекта РФ, а во-вторых, является основанием для применения более строгой меры федеративной ответственности – досрочного отстранения руководителя исполнительной власти субъекта РФ от должности.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности. Такое отрешение осуществляется указом Президента, который вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования. В течение десятидневного срока высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обжаловать его в Верховный Суд, который должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Вместе с тем, приведенная формулировка означает, что ключевым моментом в досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по п. 3.1. ст. 29.1. является именно утрата

доверия Президента Российской Федерации. Соответственно, данная мера не может рассматриваться в качестве формы юридической ответственности. Речь в данном случае идет скорее о политическом средстве преодоления политико-правовой коллизии и о персональной (хотя и не в строго юридическом смысле слова) ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) перед Президентом РФ.

Данный тезис можно продемонстрировать на примере применения ст. 29.1. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указом Президента со ссылкой на указанную статью был досрочно освобожден от занимаемой должности Губернатор Корякского автономного округа В. Логинов «в связи со срывом завоза топлива в ряд населенных пунктов Корякского автономного округа, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них» [6]. Как было разъяснено, речь в данном случае идет о систематическом невыполнении Губернатором своих должностных обязанностей, что привело к вакууму легитимной власти и утрате доверия Президента [7]. Вместо организации юрисдикционной процедуры, доказывающей вину Губернатора в совершении правонарушения, Президент предпочел вариант, ориентированный на наиболее эффективное разрешение возникшей коллизии и защиту прав граждан, что совершенно согласовывается с раскрытым нами ранее принципом экономии правовых средств.

Как следует из ч. 9 ст. 19 ФЗ от 6 октября 1999 г., во всех случаях отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ Президент РФ самостоятельно назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность нового высшего должностного лица субъекта РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 29) предусматривает иной случай вмешательства Президента РФ в определение статуса высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов федерации как вид федерального принуждения характеризует содержательную основу института федерального вмешательства, в то время как само федеральное вмешательство может рассматриваться в

качестве специфической формы государственного принуждения.

Создание эффективного правового механизма защиты Конституции невозможно без признания конституционно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Справедливо подчеркивает М.В. Баглай, что в демократическом правовом государстве конституционно-правовая ответственность выступает реальной гарантией против концентрации власти и злоупотребления ею [8].

В юридической литературе дано определение федеральной ответственности как разновидности конституционно-правовой ответственности, представляющей собой юридические последствия, вызванные нарушением конституционных норм в сфере федеративных отношений их субъектами и направленной на пресечение правонарушения, устранение его негативных последствий и недопущение повторения подобных ситуаций [9].

Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации, как представляется, призвана служить одним из необходимых элементов обеспечения целостности федеративной государственности, защиты прав и свобод личности и охраны публичного правопорядка в Российской Федерации.

Следует согласиться с изложенными позициями в том смысле, что между понятиями «федеральное вмешательство» и «федеральная ответственность», «конституционно-правовая ответственность субъектов федерации» реально не существует антагонистических противоречий. Однако следует признать, что данные понятия не тождественны, а обозначение рассматриваемого института термином «федеральное вмешательство» более справедливо. Это объясняется тем, что применяемая в Российской Федерации модель федерального вмешательства предполагает наряду с установлением оснований применения мер федерального вмешательства в судебном порядке принятие решения о применении мер федерального вмешательства главой государства и федеральным парламентом. Такой специфический порядок не в полной мере соответствует общепризнанным канонам юридической ответственности.

В то же время, область применения федерального принуждения шире, чем сфера действия мер конституционно-правовой ответственности, поскольку оно используется не только в связи с конституционно-правовыми деликтами. Поэтому основной потребностью развития федеративных отношений в современной России является разработка и введение в практику государственного строительства механизма федерального принуждения. Конституция 1993 года не регулирует вопросы, связанные с применением федерального принуждения. Однако это не является препятствием для его введения на основе специального федерального закона. Введение института федерального принуждения, - полагает Э.С. Юсубов, - означает создание единой системы контроля за конституционной законностью, установления ответственности органов государственной власти РФ и ее субъектов перед гражданами [10].

В России в комплекс мер федерального вмешательства могли бы войти самые различные меры. Главное - необходимо предусмотреть механизм

обеспечения национальной безопасности в федеративном государстве и конституционного строя в субъекте Федерации как в случае неспособности органов власти субъекта федерации самостоятельно справиться с ситуацией, так и в случае целенаправленной деятельности со стороны последних на создание такого сбоя. Вместе с тем федеральное вмешательство должно представлять собой, прежде всего, восстановительную санкцию, а не превращаться в карательные меры [11].

В любом случае использование института федерального вмешательства должно быть крайней мерой, проводимой первоначально в более мягких формах и уже после принятия всех возможных социально-экономических, финансовых методов воздействия и возможных согласительных процедур.

Таким образом, под институтом федерального вмешательства следует понимать систему специальных конституционно-правовых норм, имеющих определенные основания применения и цели, связанные с защитой конституционного строя, восстановления нарушенных федеративных отношений путем принуждения органов государственной власти либо должностных лиц субъектов федерации к исполнению возложенных на них конституционных обязанностей, через применение уполномоченными на то федеральными органами государственной власти принудительных мер, в том числе мер конституционно-правовой ответственности.

Литература и источники

1. См.: Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 23; Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 37; Кондрашев А.А. Некоторые проблемы разработки санкций конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 241-243; Айдарова И.В. Институт федерального вмешательства: российский и зарубежный опыт правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 18-24.
2. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. См.: Конституционно-правовая реформа в современной России (Научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 89.
4. Домрин А. Федеральная интервенция в дела субъектов федерации. Зарубежный опыт правового регулирования // Независимая газета. 1995. 28 февраля.
5. См.: Барциц И.Н. Федеративная ответственность: конституционно-правовые аспекты. М., 1999; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал

российского права. 2000. № 2; Нарутто С.В. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации // Известия вузов. Серия «Правоведение». 1998. № 4; и др.

6. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 г. № 272 «О Логинове В.А.» // СПС Консультант-Плюс. В официальных источниках не публиковался.

7. По материалам информационного агентства «Газета.Ру» // www.gazeta.ru/2005/03/09/oa_150620.shtml

8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 31.

9. См.: Савин В.И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации российского федерализма конца XX – начала XXI вв. (конституционно-правовой опыт развития). Дисс. ... док. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 158-164.

10. Юсубов Э.С. Теория федерализма в России. Томск, 1998. С. 84-85.

11. См.: Бартенева С.В. К вопросу о необходимости дальнейшего совершенствования теории актов управления // Право и практика. 2010. №1.

Джумагулов А.С. - аспирант Санкт-Петербургского юридического института (dzhamagulov@mail.ru)

Dzhamagulov, A.S. - Graduate of the St. Petersburg Institute of Law

УДК 342.6

ШАКАРОВ А.Э.
ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ПОЛНОМОЧИЯХ ЛИНЕЙНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА
ТРАНСПОРТЕ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Ключевые слова: охрана общественного порядка, реформа полиции, органы внутренних дел на транспорте

Исходя из специфики работы линейных органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в статье выделены основные направления деятельности, которые необходимо более полно учесть в рамках реформы полиции.

SHAKAROV, A.E.
ABOUT THE MAIN ACTIVITIES
AND POWERS OF THE INTERIOR OF LINEAR TRANSPORT IN THE
LIGHT OF THE REFORM OF THE INTERIOR

Keywords: protection of public order, police reform, police transport

Based on the specifics of the linear internal affairs agencies in rail, water and air

transport, the article highlights the main activities that need to be taken into account more fully in the reform of the police.

В ст. 2 проекта федерального закона «О полиции», опубликованного в Российской газете 7 августа 2010 года, выделены следующие основные направления деятельности полиции:

- 1) предупреждение преступлений и административных правонарушений;
- 2) выявление, пресечение и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 3) розыск лиц и похищенного имущества;
- 4) пресечение административных правонарушений и производство по делам об административных правонарушениях;
- 5) охрана общественного порядка;
- 6) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 7) контроль за оборотом оружия;
- 8) контроль за частной детективной и охранной деятельностью;
- 9) охрана имущества и объектов по договорам;
- 10) государственная защита участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов;
- 11) оказание помощи гражданам, федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам (далее - государственные органы), органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности (далее - организации), должностным лицам этих органов и организаций (далее - должностные лица) в защите их прав и законных интересов.

Наряду с этим закрепляется положение о том, что иные направления деятельности полиции определяются федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Нам представляется, что основным направлением деятельности полиции должно стать не «оказание помощи гражданам, федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав и законных интересов (курсив наш – А.Ш.)», а непосредственно защита физических и юридических лиц, личности, общества, государства от противоправных посягательств. Кроме того, точнее говорить не об охране общественного порядка, а об обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка, а также не просто о контроле за оборотом оружия, а о контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

С учетом сказанного, а также исходя из специфики деятельности линейных органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном

транспорте для них надлежит выделить следующие основные направления деятельности:

1) защита физических и юридических лиц, личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;

3) предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

4) обеспечение общественной безопасности и общественного порядка на объектах транспорта;

5) розыск лиц и похищенного имущества;

6) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

7) осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

8) участие в пределах своих полномочий в обеспечении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц.

Анализируя содержащиеся в главе 3 законопроекта о полиции обязанности и права полиции, представляется целесообразным наделить линейные органы внутренних дел на транспорте полномочиями:

- осуществление приема и регистрации (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; своевременное принятие по ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- разработку и принятие в пределах своей компетенции мер по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению.

- осуществление оказания первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскной деятельности;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации розыска лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации дознания и производства предварительного следствия по уголовным делам;

- осуществление производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; обеспечение в пределах компетенции исполнение административных наказаний;

- осуществление приема граждан, своевременного и полного рассмотрения обращений граждан; принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

- обеспечение совместно с органами местного самоуправления безопасности граждан и общественного порядка на объектах транспорта;

- обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации содержания задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также их охраны и конвоирования;

- обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах компетенции проведение государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля в области оборота оружия;

- осуществление в пределах компетенции контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений.

- участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, либо осуществляет такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами;

- участие в пределах компетенции в обеспечении в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких;

- участие в организации в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертно-криминалистической деятельности и осуществляет ее в пределах компетенции;

- участие в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

- участие в пределах компетенции в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности.

- участие в пределах компетенции, определенной нормативными правовыми актами МВД России, в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов транспорта;

- участие в реализации региональных программ, в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта, а также в пределах своей компетенции в разработке и реализации муниципальных программ;

- участие в пределах своей компетенции в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или на территории субъекта Российской Федерации, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

- содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка на объектах транспорта.

В соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России линейные органы внутренних дел могут быть наделены и иными полномочиями в установленной сфере деятельности.

Шакаров А.Э. - соискатель Ростовского юридического института МВД России (achakar@mail.ru)

Shakarov, A.E. - Researcher Rostov Law Institute MVD of Russia

**ЩУКИНА Т.В.
ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ СУБЪЕКТА РФ:
СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, государственные гражданские служащие, административная реформа, кадровая политика

В статье рассматриваются проблемы повышения эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Показано, что важнейшими условиями решения данных проблем является внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности.

**SCHUKINA, T.V.
EVALUATION OF PROFESSIONAL PERFORMANCE
ACTIVITIES OF THE STATE CIVIL SERVANTS RF SUBJECTS:
STRUCTURAL-FUNCTIONAL APPROACH**

Keywords: public administration, public authorities, civil servants, administrative reform, human resources policy

The article deals with the problem of increasing the efficiency and effectiveness of public service professional performance of civil servants. It is shown that the most important conditions to solve these problems is the introduction of efficient technologies and modern methods of personnel work aimed at improving professional competence, motivation of civil servants and to provide conditions to increase the effectiveness of their professional performance.

Кардинальное изменение системы государственного управления в Российской Федерации обусловило переход от одной модели государственной гражданской службы к совершенно другой модели, которая предполагает новые подходы к управлению кадровым потенциалом в системе государственной гражданской службы. Они связаны с совершенствованием основ деятельности органов государственной власти, заключающиеся в ликвидации избыточных функций, формировании института предоставления государственных услуг, создании новой системы финансирования, зависящей от результативности и

эффективности работы органов государственной власти. Ранее подобные подходы использовались, как правило, в рамках деятельности коммерческих организаций (предприятий) и рассматривались как методы управления персоналом на предприятии. Признается, что повышение эффективности государственного управления является одним из условий устойчивого социально - экономического развития и повышения благосостояния населения [1, с.13].

Указанные новеллы современного государственного управления в Российской Федерации непосредственно затронули содержание правового регулирования государственной гражданской службы. Изменения коснулись регламентации статуса государственного гражданского служащего, основ прохождения государственной гражданской службы, функционирования кадровых подразделений органов государственной власти и, собственно, кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Отметим некоторые из них: стимулирование труда государственных служащих, зависящих от результативности их работы, разработка должностных регламентов, внедрение кадровых технологий, направленных на достижение объективной оценки деятельности государственных гражданских служащих и другие.

Для государственных служащих, чья деятельность должна измеряться по социальным эффектам управления, значимы все качества: интеллектуальные, организаторские, коммуникативные, личностные, духовно – нравственные [2, с.20]. Неоднократно в официальных нормативных правовых актах закреплялись положения о необходимости оценки деятельности государственных гражданских служащих. К подобным документам относятся:

- федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 г.;
- федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)».

Ориентация на конечные результаты становится подлинным веянием времени и встречается не только в финансовом менеджменте, но и входит в качестве основополагающего компонента во многие современные концепции управления [1, с.12].

В качестве ожидаемых результатов реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» [3, с. 41] является создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов. Одним из основных направлений реализации данной федеральной программы выступает повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Этому должно способствовать внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение

профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности; современных механизмов стимулирования государственных служащих. Программа предусматривает реализацию вышеуказанного направления в ходе двух этапов:

1) на первом этапе (2009 - 2010 годы) предполагается завершить разработку современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

2) на втором этапе (2011 - 2013 годы) предстоит обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе и завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Согласно федеральной программе важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В настоящее время показатели служебной деятельности государственных служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, поэтому необходимо разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах. Это связано с тем, что применяемые в России методики определения эффективности государственного управления в целом соответствуют мировым стандартам, но применяются без полноценного учета действующей модели принятия решений в сфере государственного управления [1, с.14].

Несмотря на существование некоторых официальных положений о критериях оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих [4], до сих пор отсутствует унифицированная методика оценки деятельности государственных служащих. Унификация понятийно категориального аппарата в области оценки профессиональной служебной деятельности, способов и показателей этой оценки объективно необходима как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Этому будет способствовать разработка нормативных правовых актов об оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. На федеральном уровне целесообразно было бы закрепить принципы и общие показатели оценки деятельности федеральных государственных служащих в Указе Президента Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации могут выступить инициаторами разработки законов субъектов Российской Федерации либо совместных нормативных правовых актов законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регламентирующих процедуру оценки эффективности профессиональной служебной деятельности

государственных служащих. Например, внести соответствующие изменения в закон Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области», предусматривающие процедуру оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих Липецкой области. Данная норма будет распространяться на всех гражданских служащих области, работающих в органе государственной власти области, государственных органах области и исполнительных органах государственной власти области. Следовательно, кадровые службы различных органов государственной власти субъекта Российской Федерации будут руководствоваться едиными способами и показателями оценки деятельности государственных служащих субъекта Российской Федерации.

В качестве одних из причин, сдерживающих формирование и развитие кадрового потенциала органов государственной власти, ученые отмечают:

- «рыхлость» системы управления;
- слабое социальное ориентирование государственных служащих;
- крайне непоследовательная работа по развитию кадрового потенциала

[2, с.21].

В целях наиболее полного исследования сущности кадровой технологии – оценки профессиональной служебной деятельности государственных служащих необходимо ответить на три вопроса:

Первый вопрос. Что такое оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих? В данном случае целесообразно сформулировать понятие оценки деятельности государственных служащих и определить ее статус. Это может быть и правовым мониторингом результатов деятельности государственных служащих, и функцией органа государственной власти, и кадровым процессом. В случае определения оценки деятельности государственных служащих как функции органа государственной власти орган законодательной власти субъекта Российской Федерации и каждый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан разрабатывать административные регламенты, регулирующие порядок и процедуру проведения оценки.

Второй вопрос. Что представляет собой цель проведения оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих (для чего она проводится)?

Третий вопрос. Каков должен быть результат оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих? Что именно он должен дать системе работы органа государственной власти в целом?

Ответ на первый вопрос возможен только при исследовании сущности оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Суть данного явления выражается в определении:

- функции (действия), которое им реализуется;
- цели, ради которой оно возникает;
- результата, который сформируется в процессе его существования.

Следовательно, оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих - это государственная функция, выполняемая органом государственной власти в целях обеспечения стабильности и эффективности его деятельности, выражающейся в максимальном удовлетворении потребностей и запросов населения, качественном предоставлении государственных услуг, наличии обратной информационной связи с институтами гражданского общества, совершенствованию внутреннего потенциала органа государственной власти. Особенно важно развитие деловых, профессиональных и моральных качеств государственных служащих, так как наращивание стабильности деятельности органа государственной власти зависит от эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Процедуры оценки, профессиональной сертификации и аттестации кадров, механизмы профессионального наставничества входят также в подсистему профессионального развития кадровой политики. Она развивается на основе компетентностного подхода [5]. На наш взгляд, серьезное внимание необходимо уделять при проведении оценки деятельности государственных служащих этической стороне их работы.

В связи с этим, государственные служащие обязаны:

- совершенствовать профессиональные умения и навыки;
- добросовестно, творчески и неравнодушно относиться к выполняемым обязанностям;
- сохранять благоприятный микроклимат в коллективе;
- уважительно относиться к сотрудникам и руководителям;
- максимально помогать гражданам при предоставлении государственных услуг в рамках закона.

С другой стороны, оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих – это также функция кадровой службы, осуществляемая совместно с соответствующими органами государственной власти и их структурными подразделениями (управлениями, отделами). В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» такая функция за кадровыми службами непосредственно не закреплена. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» в пункте 13 предусматривает для планирования устойчивого карьерного роста государственных служащих внедрить на государственной службе механизмы стратегического кадрового планирования и унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти. Стратегическое кадровое планирование обязательно должно включать в себя методику оценки деятельности государственных служащих.

В пересмотре нуждаются принципы классификации должностей государственной службы. Традиционно основу типологии этих должностей составляет предметно – функциональный критерий, то есть государственные служащие классифицируются в зависимости от осуществляемых

государственными органами функций. Такое положение ведет к тому, что кадровая политика становится заложником сиюминутной политической и хозяйственной конъюнктуры. Предметно – функциональный критерий должен быть дополнен принципом юридической однородности деятельности государственных органов [6].

Рассматривая второй поставленный нами вопрос, ответим, что целью оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих является стабильность и эффективность деятельности органа государственной власти в целом, и его структурных подразделений в частности. Для достижения указанной цели необходимо выработать у гражданских служащих иное отношение к осуществляемой деятельности, отдавать приоритет этическим и духовным ценностям в процессе реализации государственной политики. Так, эффективность своей служебной деятельности совсем недавно государственные служащие усматривали в исполнении ими исключительно канцелярских и бюрократических процедур. Процедур самих по себе, в основном не связанных с реализацией интересов государства и тем более с оказанием государственных услуг гражданам [7].

Ориентация всех направлений государственной политики на гражданина – клиента, своевременное и качественное оказание государственных услуг населению, однозначная установка на конкретные результаты и неотвратимость их внутренней и внешней оценки должны стать неотъемлемой частью современной кадровой политики на гражданской службе.

Следовательно, результатом оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих выступает:

- удовлетворение потребностей населения;
- четкая и слаженная работа органа государственной власти;
- высокое качество принимаемых нормативных правовых актов и их реализация;
- эффективная обратная взаимосвязь с институтами гражданского общества;
- образцовое выполнение административных регламентов, должностных регламентов государственными служащими;
- качественное оказание государственных услуг населению.

Оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих должна складываться из определенных показателей. По мнению ученых, определение индикаторов и критериев оценки достижения целей и задач государственного управления является проблематичным с методологической и с практической точки зрения [1, с.15]. Аналогичные выводы относят и к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

На наш взгляд, основополагающим критерием эффективности выступает максимальное выполнение государственным служащим возложенной функциональной нагрузки. В этих целях нужно выделить 4 категории функциональной нагрузки государственных служащих. К ним относятся:

- 1) функциональная нагрузка руководителей;
- 2) функциональная нагрузка государственных служащих, предоставляющих государственные услуги;
- 3) функциональная нагрузка государственных служащих, реализующих функции надзора и контроля;
- 4) функциональная нагрузка государственных служащих, реализующих собственно государственные функции органа государственной власти.

Проводить оценку эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих целесообразно в форме мониторинга. Хотя ученые предлагают как один из методов оценки деятельности гражданских служащих – проведение внешней ежегодной аттестации гражданских служащих независимыми в организационном и финансовом плане аттестационными комиссиями. Это, прежде всего, предполагает аттестацию всех карьерных чиновников, ввиду того, что современная аттестация гражданских служащих преимущественно носит формальный характер [7].

Оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих напрямую связана с внедрением на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы. Так, в пункте 13 федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» указывается, что внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы предусматривает:

- обеспечение внедрения в систему дополнительного профессионального образования государственных служащих современных образовательных и информационных технологий;

- совершенствование механизма формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих.

Обеспечить внедрение современных образовательных технологий, разработку новых кадровых технологий и их правовое, экономическое и методическое обеспечение возможно только при наличии взаимодействия органов государственной власти и ведущих учебных заведений в сфере подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Следовательно, в итоге выскажем следующие предложения:

- рассмотреть возможность создания при учебных заведениях Центров правового мониторинга и публичной политики;

- разработать единую Методику оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих в форме изменений в законы субъектов РФ «О государственной гражданской службе»;

- подготовить научно – методические рекомендации по содержанию «Методики оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих».

Литература и источники

1. Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. 2009. № 1(18).
2. Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. 2003. № 5.
3. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261(с изменениями от 12 января 2010 г.)
4. Об утверждении Порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства: Приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63.
5. Наумов С.Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. 2009. № 1 (18). С.138.
6. Липатов Э.Г. Государственная служба субъекта Федерации как форма нормативно - правовой организации региона // Вестник ПАГС. 2005. № 9. С. 8.
7. Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // Viesoji politika ir administravimas. 2006. №18. С.37.

Щукина Т.В. - кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса филиала Орловской региональной академии государственной службы в г. Липецке (stata@mail.ru)

Shchukina, T.V. - PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedure, a branch of the Orel Regional Academy of Public Administration in Lipetsk

УДК 342.552

ТАРАН О.А.
КОМПЕТЕНЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ АВТОМОБИЛЬНЫМ
ТРАНСПОРТОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: федеральные органы государственной власти, компетенции, автомобильный транспорт, органы управления сферой транспорта

В статье рассматриваются политико-правовые компетенции органов государственного управления, осуществляющих функции государственного управления в сфере автомобильного транспорта.

TARAN, O.A.
COMPETENCE OF FEDERAL AUTHORITIES
STATE GOVERNMENT ENGAGED GOVERNANCE ROAD
TRANSPORT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: federal authorities, competence, road transport, controls the field of transport

The article deals with the political and legal competence of government, exercising the functions of public administration in the field of road transport.

Компетенция - круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу [1]. Установление компетенции - нормативное закрепление предметов ведения, прав и обязанностей [2]. Компетенция составляет необходимый элемент правового статуса государственного органа [3]. Компетенция любого органа исполнительной власти является юридическим содержанием его функции. Орган государства не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы.

В трактовке компетенции наблюдаются различные подходы. Довольно часто конкурирующими понятиями являются права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения, юрисдикция, подсудность и подведомственность. Определить их соотношение между собой по объему и содержанию сложно.

Видный ученый Б.М. Лазарев рассматривает компетенцию органа управления как его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере. Так же автор разделял права и обязанности, поскольку подвижность первых уравнивается устойчивостью вторых как обязанностей перед государством [4]. Данное определение, по нашему мнению, наиболее четко отражает сущность компетенции органа управления.

Иное мнение было высказано И.Л. Бачило, которая рассматривает главные функции управленческих органов как виды воздействий на объекты управления. Они расчленяются на подфункции, действия и операции с разной степенью властности [5].

Каждый орган действует от имени государства на основе закона и наделен властными полномочиями, издает обязательные для исполнения правовые акты. Ц.А. Ямпольская выделяла наряду с такими элементами, как структура, персонал, материально-финансовая база, также и полномочия [6]. В общем виде компетенция есть законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченным субъектом. Она состоит из элементов двоякого

рода. К элементам компетенции относятся предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, и властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. К сопутствующим элементам следует отнести, прежде всего, цели как долгосрочную нормативную ориентацию, выражающуюся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции [7].

Наиболее часто ученые включают в понятие компетенции властные полномочия или обязанности и права и подведомственность (круг дел) [8].

Мы не можем не согласиться с традиционной точкой зрения о компетенции, как совокупности прав и обязанностей [9] и ограничимся освещением компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление автомобильным транспортом. На федеральном уровне высшими органами управления транспортом являются Президент Российской Федерации (несмотря на то, что Президент Российской Федерации не входит в структуру исполнительной власти, он обладает широкими полномочиями в сфере управления транспортным комплексом России), Правительство Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти [10]. Указы Президента Российской Федерации, принятые в целях развития правовых и экономических отношений в области транспортного комплекса, расширяют и конкретизируют сферу деятельности на различных видах транспорта, в том числе и автомобильного транспорта. Так, например, Президент Российской Федерации 23 июля 2008г. подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях правил дорожного движения» [11]; 23 июля 2010г. подписал Федеральный закон, запрещающий эксплуатацию транспортных средств в состоянии опьянения [12].

В соответствии со статьей 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [13], Правительство Российской Федерации обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики. Применительно к транспортной отрасли Российского государства Правительство Российской Федерации как орган общей компетенции осуществляет нормативно-правовое регулирование деятельности транспорта, реализует государственную политику в этой сфере, осуществляет иные полномочия в данной области [14].

К компетенции Правительства Российской Федерации отнесено установление лицензирования перевозочной деятельности, утверждение тарифов, порядка осуществления налоговых платежей, определение порядка

разработки, утверждения и введения государственных транспортных стандартов, а также ряд других функций и полномочий, вытекающих из норм и требований Конституции РФ, федеральных законов и соглашений высших органов управления России и субъектов Российской Федерации по вопросам государственной организации транспортной системы. В рамках реализации указанных полномочий Правительством Российской Федерации были приняты: 30 октября 2006г. Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя» [15]; 14 февраля 2009г. Постановление Правительства РФ №112 «Об утверждении правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» [16].

Координацию в системе управления транспортом осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Они обеспечивают разработку и реализацию стратегии государственной политики в области перевозочной деятельности, ее законодательного закрепления и иного организационного и правового оформления. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001г. № 848 утверждена Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)» [17]; распоряжением Правительства Российской Федерации 22 ноября 2008г. № 1214 утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030г. [18].

Компетенции, полномочия и ответственность конкретных государственных органов устанавливаются общими, типовыми и индивидуальными положениями об этих органах, а также специальными законодательными и иными нормативными актами, которые определяют их права и обязанности [19]. Так, например, 23 июля 2004г. Правительством утверждены Положения «О Министерстве транспорта Российской Федерации» [20], «О Федеральном дорожном агентстве» [21], 30 июля 2004г. «О Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» [22]. В указанных Положениях встречается термин «полномочия». По мнению Юсупова В.А. «полномочия» как элемент содержания понятия «компетенция» обозначает совокупность прав и обязанностей органа управления [23].

Министерство транспорта Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему органов. Подконтрольные ведомства (Федеральное дорожное агентство [24], Федеральная служба по надзору в сфере транспорта [25]) систематически подают сведения о своей деятельности в Министерство транспорта Российской Федерации, где эти сведения обрабатываются. На основании полученных данных проводится качественный и количественный

контроль функционирования указанных ведомств с дальнейшей целью устранения недостатков в системе.

Министерство транспорта России вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства, и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а так же проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства. Как пример реализации перечисленных полномочий может служить следующее: Министерством транспорта Российской Федерации 27 января 2010г. был внесен проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в Положение о Федеральном дорожном агентстве" [18]; 24 мая 2010г. внесен проект приказа Министерства транспорта Российской Федерации «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов» [18]; Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 20 октября 2009г. №180 "О картах, используемых в цифровом контрольном устройстве для контроля за режимами труда и отдыха водителей при осуществлении международных автомобильных перевозок в соответствии с требованиями Европейского соглашения, касающегося работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки" [18].

Министерство транспорта Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузового багажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов, правила формирования, применения тарифов, правила продажи билетов, выдачи перевозочных документов, также принимает акты, устанавливающие формы бланков удостоверений, порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов, правила учета автомобильных дорог в целях формирования и ведения единого государственного реестра автомобильных дорог и т.д. Например, Министерством транспорта 27 мая 1996г. (ред. от 2 января 2004г.) была принята «Инструкция по перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации» [18]; 17 апреля 2007г. № 44 (ред. от 1 июля 2009г.) - Приказ Министерства транспорта Российской Федерации «Об утверждении Порядка выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов» [26].

Изучение нормативных актов [27], а также научной литературы [28], посвященных анализу организации отечественных государственных органов управления, позволяет функционально разграничить компетенцию Федеральных служб и агентств. Так, Федеральная служба является

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции. Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации: о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль), о транспортной безопасности. Реализацию перечисленных полномочий можно увидеть, например, в следующем: 8 октября 2009 г. Федеральной службой по надзору в сфере транспорта Российской Федерации был издан Приказ № АК-1102фс "О наделении территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта полномочиями администраторов доходов федерального бюджета Российской Федерации" [29]; 1 ноября 2008 г. - Приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта № НЛ-1247фс " О порядке опубликования и вступления в силу актов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации"[29].

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта выдает: лицензии, а также приостанавливает, ограничивает действие и аннулирует их; иные разрешительные документы в установленной сфере деятельности, предусмотренные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, удостоверяющие право юридических и физических лиц осуществлять определенные виды деятельности и (или) конкретные действия. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет в установленном порядке: принятие решений о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок и выдачу удостоверений допуска к осуществлению таких перевозок; весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки; организует прием граждан и т.д., а также осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное дорожное агентство, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляет функции по оказанию государственных

услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. В установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности. Так, 23 июня 2009г. федеральным дорожным агентством было принято распоряжение № 209-р «О размещении государственных заказов на выполнение работ по реализации Плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Федерального дорожного агентства на 2009-2010гг. по подпрограмме «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы), («Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)»).

Федеральное дорожное агентство организует: работу по изъятию, в том числе путем выкупа, и закреплению земельных участков, а также резервированию земель для государственных нужд в целях размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения; издает совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации атласы автомобильно-дорожной сети Российской Федерации. Федеральное дорожное агентство осуществляет подготовку и представление в установленном порядке в Министерство транспорта Российской Федерации предложений о внесении изменений в перечни автомобильных дорог общего пользования федерального значения и т.д., а также осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В рамках реализации указанных полномочий было принято 4 марта 2009г. распоряжение «Об утверждении перечня участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения, финансируемых в 2009г. в соответствии с нормативной периодичностью выполнения работ» [30].

Таким образом, полный перечень направлений реализации функции государственного управления в сфере автомобильного транспорта достаточно велик. Укажем лишь некоторые из них: определение правил поведения и действий посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (лицензирование, налогообложение, регистрация и т. д.); установление механизма контроля требуемых действий, т. е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулирование задач и этапов управленческой деятельности и т.д.

Литература и источники

1. Большой Российский энциклопедический словарь. Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». М., 2005. С.718.
2. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. С.135.
3. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления. М.: «Юридическая литература», 1969. С.13.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С.11-87.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юр. Лит., 1976. С. 24-44.
6. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С 17-18.
7. Административно-правовое регулирование экономических отношений. Под ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева//Компетенция, усмотрение, процедуры. Ю.А. Тихомиров. Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, МЗ-Пресс, 2001.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. С. 177 - 178.
9. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.101-102; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т 1.: История. Наука, Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С.199; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005. С. 55-57.
10. СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
11. СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3590/
12. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»// <http://news.kremlin.ru/acts>
13. СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
14. См. Напр.: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. №802 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»//СЗ РФ. 2007. № 1 (часть II). Ст. 260; Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 399 «О некоторых вопросах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2576.
15. СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4711.
16. СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1102.
17. СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.
18. <http://www.mintrans.ru/>
19. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М.: ЗАО «Издательство

- Экономика», 2002. С. 287.
20. СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.
21. СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3264.
22. СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.
23. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учебное пособие. Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 1998. С.59.
24. Положение о Федеральном дорожном агентстве (утв. постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374)// СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3264.
25. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.
26. СПС «Консультант Плюс».
27. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004 г. № 21. Ст. 2023.
28. См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации. Ростов н/Д: «Феникс». 2008. С. 115-116; Конин Н. М., Журик В. В., Петров М. П. Административное право Российской Федерации. М., 2005. С. 153-154.
29. http://www.rostransnadzor.ru/rostrans/documents/order&rorder_rtn.php
30. <http://rosavtodor.ru/showzakon/dictations.html>

Таран О.А. – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин филиала Российской академии правосудия в г. Краснодаре (taranoa@mail.ru)

Taran, O.A. - Senior Lecturer, Department of State and legal disciplines branch of the Russian Academy of Justice in Krasnodar

УДК 342.552:63

ТРУФАНОВ М.Е.
**СОВРЕМЕННАЯ СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНОГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

Ключевые слова: государственное регулирование сельского хозяйства, аграрное законодательство, федеральные целевые программы

В статье рассмотрена проблема государственного регулирования сельского хозяйства России. Показано, что в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» решены практически значимые вопросы о пределах вмешательства

российского государства в производственную сельскохозяйственную деятельность физических и юридических лиц, о сохранении за ним функций разработки и осуществления политики по обслуживанию граждан и оказанию им необходимых услуг, по контролю и надзору за исполнением законодательства. Обоснован вывод о том, что децентрализация управления способствовала переходу от прямого государственного администрирования к локальному регулированию сельского хозяйства.

TRUFANOV, M.E.
MODERN SPECIFICS OF THE PUBLIC-POWER-EFFECTS
ON AGRICULTURE

***Keywords:** state regulation of agriculture, agrarian legislation, federal programs*

The article deals with the problem of state regulation of agriculture in Russia. It is shown that in the Federal Law "On the development of agriculture" solved practically important questions about the limits of intervention of the Russian state in the production of agricultural activity of natural and legal persons of retaining the functions of policy formulation and implementation service of citizens and provide them with the necessary services Control and supervision of the implementation of the legislation. The conclusion that the decentralization of management facilitated the transition from direct state administration to the local regulation of agriculture.

Сельское хозяйство обладает рядом существенных особенностей, отличающих его от других отраслей хозяйственной деятельности и объективно требующих государственного администрирования. Наличие разнообразных природно-климатических условий, различных форм организации сельскохозяйственного производства, которые не свойственны для других отраслей, требуют особого внимания со стороны органов исполнительной власти. Многообразие форм собственности и принципы свободного рыночного хозяйства не исключают упорядоченности, контроля и государственного принуждения, если нарушается законодательство страны.

Важнейшими направлениями государственного регулирования являются:

- достижение устойчивого роста сельскохозяйственного производства;
- удовлетворение спроса населения на непродовольственные товары из сельскохозяйственного сырья;
- переустройство агропромышленного производства на преимущественно интенсивную форму развития;
- улучшение использования ресурсного потенциала и повышение на этой основе эффективности производства;
- развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства путем поддержки тех производств, которые имеют потенциальные преимущества на внутреннем и мировом рынке, но без государственной поддержки и регулирования не могут в полной мере реализовать этот потенциал;

- изменение структуры внешнеторгового оборота в целях постепенного превращения страны в экспортера продовольственной продукции.

Интегрирование российского сельскохозяйственного комплекса, в принципе, предполагает связь с международным разделением труда. Но перспективность решения этого вопроса сводится к способности сохранить государственный контроль над стратегическими ресурсами продовольствия и исключению зависимости от импорта важнейших видов сельскохозяйственного продовольствия.

Сложность обеспечения эффективности правового регулирования сельскохозяйственного производства во многом состоит в отсутствии комплексном характере аграрного законодательства. Сегодня данный вид общественных отношений регулируются такими законами, как: Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [1], Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» [2], Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» [3], Закон РФ от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне» [4], Федеральный закон от 21.07.2005 № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» [5], Федеральный закон от 05.12.1998 № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки» [6].

Принятие Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и разработка во исполнение этого Закона «государственной Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы» [7], служит основой реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности – сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию сельских территорий.

В Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» решены практически значимые вопросы о пределах вмешательства российского государства в производственную сельскохозяйственную деятельность физических и юридических лиц, о сохранении за ним функций разработки и осуществления политики по обслуживанию граждан и оказанию им необходимых услуг, по контролю и надзору за исполнением законодательства.

Децентрализация управления способствовала переходу от прямого государственного администрирования к локальному регулированию сельского хозяйства, но при этом, принципиально важно то, что определение налоговой, кредитной, страховой и внешнеэкономической политики остается за государством. Методика предполагает устранение излишних административных барьеров в деятельности реальных участников агропромышленных отношений.

Наличие в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства»

административных норм-принципов способствует сосредоточению государством финансовых и организационных ресурсов на соответствующих направлениях, а так же предполагает принятие достаточного количества подзаконных нормативных актов, необходимых для эффективного функционирования отрасли. Результативность исполнения и применения положений действующего законодательства зависит от усилий государственных органов, ответственных за практическое осуществление намеченной государственной программы.

Выступая субъектом управления, государство использует обширный инструментарий, позволяющий учитывать сложнейший спектр отношений. В реализации государственной аграрной политики участвуют, прежде всего, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На добровольной основе в ней участвуют союзы (ассоциации) сельскохозяйственных товаропроизводителей, в число участников которых входят сельхозпроизводители и их объединения, производящие на территории России более чем две трети общего объема производства отдельных видов сельхозпродукции и оказывающие соответствующие услуги.

В соответствии с основными положениями Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах [8] в стране создана реальная возможность для свободного выбора организационных форм ведения сельскохозяйственного производства. Однако вследствие возникновения диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию и цен на промышленные товары для села фактически возникла угроза существованию самой сельскохозяйственной экономики как части национальной экономики. Без сопровождения экономических реформ результативно работающей системой государственного контроля эффективная реализация аграрной политики невозможна.

Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) выполняются функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений, лесных отношений, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Россельхознадзору для осуществления своих функций предоставлены контрольно-надзорные, лицензионно-разрешительные и юрисдикционные полномочия. Должностные лица и специалисты осуществляет надзор:

- за юридическими и физическими лицами, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр подконтрольных объектов в агропромышленной сфере;

- за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами;
- за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов;
- за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов;
- за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии и карантина растений на государственной границе и на транспорте;
- государственный пожарный надзор в лесах.

Россельхознадзор выдает лицензии и разрешения:

- на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты;
- на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств.

Должностные лица Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, в пределах своей компетенции, имеют право вносить предложения об установлении и отмене на территории Российской Федерации или субъекта Российской Федерации карантина и других ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и массовых болезней животных, возбудителей болезней растений, а также растений (сорняков) карантинного значения.

Кроме того, путем издания индивидуальных правовых актов, касающихся проведения обязательных диагностических исследований и вакцинации животных, должностные лица и специалисты имеют право применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований, с целью пресечения правонарушений в сфере сельского хозяйства.

Так, например, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2006 № 310 «Об отчуждении животных и изъятии продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных» [9], должностные лица Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и специалисты в области ветеринарии при выявлении животных, которые являются носителями возбудителей опасных заболеваний или животных с клиническими признаками таких болезней немедленно направляют информацию об этом в письменной форме государственному ветеринарному инспектору по закрепленной территории обслуживания, а также главному государственному ветеринарному инспектору субъекта Российской Федерации. Государственный ветеринарный инспектор по закрепленной территории обслуживания при получении такой информации вносит в орган местного самоуправления представление о введении ограничительных мероприятий, в том числе карантина, по форме, утверждаемой Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному

надзору.

Для защиты интересов участников сельскохозяйственных отношений максимально возможно используется механизм осуществления правосудия и функционирования контрольно-надзорных органов с целью надлежащего исполнения аграрного законодательства всеми субъектами права [10].

Управляемые объекты в сфере агропромышленного комплекса могут быть эффективными лишь тогда, когда имеются рыночные организационные формы, которые базируются на новейших технологиях, квалифицированных кадрах, экономических ресурсах и правовых конструкциях, адекватных новым задачам.

Управление сельским хозяйством – это насыщенная и многогранная деятельность многих органов государственной власти, так как сами преобразования в сельском хозяйстве инициированы государством.

Система управления аграрной отраслью должна, во-первых, обеспечивать проведение единой общегосударственной политики в решении проблем развития сельского хозяйства, тесную увязку действий между субъектами, отвечающими за определенный аграрный сектор. Во-вторых, она должна предусматривать четкое распределение полномочий и ответственности между различными уровнями руководства. В-третьих, она должна ориентироваться на сочетание федеральных целевых программ с самостоятельностью, инициативой хозяйствующих субъектов в решении оперативных вопросов производства и сбыта сельскохозяйственной продукции.

Литература и источники

1. СЗ РФ. 2007. №1 (1 ч.). ст. 27.
2. СЗ РФ. 1997. №51. ст. 5715.
3. СЗ РФ. 1995. № 32. ст. 3199.
4. Российская газета. 1993. 29 мая.
5. СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). ст. 3119.
6. СЗ РФ. 1998. № 49. ст. 5970.
7. Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446 // СЗ РФ. 2007. № 31. ст. 4080.
8. СЗ РФ. 2005. № 46. ст. 4720; 2008. № 14. ст. 1413
9. СЗ РФ. 2006. № 23. ст. 2502.
10. См.: Турицын А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2010.

Труфанов М.Е. – доктор юридических наук, профессор Северо-Кавказского государственного технического университета (г. Ставрополь) (michtrufanov@mail.ru)

Trufanov, M.E. - Doctor of Law, Professor of the North Caucasus State Technical University (Stavropol)

**МИЛЬШИНА И.В.
О РЕФОРМИРОВАНИИ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: государственная служба, таможенная служба, таможня, таможенные процедуры, кадры таможни, коррупция

В статье рассмотрены актуальные проблемы реформирования российской таможенной службы. Показано, что, помимо несоответствия таможенной инфраструктуры эффективному обслуживанию международных грузопотоков с использованием современных технологий, таможня сталкивается и с такими проблемами как несовершенство нормативной правовой базы, недостаточно высокий уровень подготовки должностных лиц таможенных органов и специалистов в области таможенного дела.

**MILSHINA, I.V.
ABOUT CUSTOMS REFORM RUSSIAN FEDERATION**

Keywords: public service, customs, customs, customs procedures, customs personnel, corruption

The article deals with topical issues of reforming the Russian customs service. It is shown that, in addition to non-compliance of customs infrastructure effectively service international freight traffic using the latest technologies, customs and faced with problems such as inadequate legal and regulatory framework, insufficient level of training of customs officials and experts in the field of customs.

Развитие таможенной службы в современный период обусловлено изменением приоритетов в нашей стране, реформированием российской государственной службы в целом. Процесс создания стабильной системы государственной службы еще не завершен, не решены многие проблемы становления данного социально-политического института.

За последние годы осуществлен целый блок реформ, направленных на создание условий для повышения эффективности функционирования таможенных органов Российской Федерации. Приведение таможенного законодательства в соответствие с международными стандартами, увеличение внешнеторгового оборота, активизации работы по созданию Таможенного союза подтверждает, что таможенная служба выходит на новый виток своего развития.

В русском языке само понятие «служба» понимается как польза, угода, услуга, жизнь для других, полезное дело [1]. Понятие «служить» определяется

Толковым словарем как «делать что-нибудь, для кого-чего-нибудь, выполняя чью-нибудь волю, приказания, работать в пользу чего-нибудь» [2].

На сегодняшний день в юриспруденции существует множество научных подходов к оценке данного понятия. Понятие «служба» трактуется в широком и узком смысле. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (в государственном аппарате) [3].

Государственная служба определяется как особая сфера профессиональной управленческой деятельности людей; как публичный социально-правовой институт, предназначенный для реализации функций государства и служащий интересам государства и общества; как демократический институт, подконтрольный гражданскому обществу. Прежде всего, государственная служба исполняет волю и интересы народа – главного источника власти, согласно Конституции РФ, выполняет задачи избранных им органов государственной власти [4].

Также можно отметить целый ряд научных работ, в которых раскрыты административно-правовые, социальные и другие аспекты государственной службы [5]. Рассмотренные научные исследования подтверждают важность института государственной службы и наличие ряда проблем теоретического характера, от решения которых зависит нормальное функционирование всей системы государственной службы.

Понятие службы в таможенных органах раскрывается в ст.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [6], где сказано, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации.

Служба в таможенных органах Российской Федерации носит официальный, открытый, а не частный, теневой характер и обеспечивает общий, совокупный интерес государства и общества. Таможенная служба – это служба государству, а через него – стране, народу. Таможенной службе отводится роль государственного инструмента регулирования внешнеэкономической деятельности, от работы которого зависит развитие отечественной экономики, становление предпринимательства.

Общими чертами таможенной службы Российской Федерации выступают: служба в федеральном государственном органе; замещение служащим или сотрудником таможенных органов должности федеральной государственной службы, включенной в соответствующий реестр должностей государственной службы; обеспечение исполнения или исполнение полномочий государственного органа; реализация своих должностных

полномочий, закрепленных в служебном (должностном) регламенте; получение денежного содержания только из федерального государственного бюджета. Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняет по его поручению и за плату от него действия по реализации задач и функций государства, подпадая под специальный правовой режим.

Таким образом, таможенная служба представляется как публичный многофункциональный и многоуровневый правовой, социальный и организационный институт по обеспечению деятельности государства, органов государственной власти и их аппаратов и полномочий лиц, замещающих правоохранительные должности и должности федеральной государственной гражданской службы.

Развитие экономики Российской Федерации требует дальнейшего совершенствования таможенных процедур и модернизацию таможенной службы. Вся деятельность таможенных органов должна осуществляться строго по международным стандартам, иначе она не будет соответствовать современному уровню таможенного администрирования иностранных государств и станет менее конкурентоспособной.

На реформирование таможенной службы Российской Федерации большое влияние оказывают следующие факторы.

Во-первых, к таким факторам относится создание Таможенного союза Российской Федерации, Белоруссии и Казахстана. В настоящее время проводится работа по формированию нормативной правовой базы Таможенного союза, в которой активное участие принимает в том числе и таможенная служба России. Разрабатывается механизм зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин между бюджетами государств-участников Таможенного союза, подготовлен план по переносу государственного контроля на внешнюю границу Таможенного союза.

С 1 июля 2010 года вступает в силу новый таможенный кодекс Таможенного союза [7], в котором определено правовое содержание таможенных процедур, конкретизированы формы таможенного контроля, установлены основные требования к проведению таможенных операций участниками внешнеэкономической деятельности. К 1 июля 2011 года планируется весь таможенный контроль вынести на внешнюю границу Таможенного союза и внутреннего контроля уже не будет.

В новом кодексе предусмотрены упрощения, касающиеся сроков уплаты таможенных платежей, оформления грузовой таможенной декларации, возможности внесения изменений в таможенную декларацию до и после выпуска товаров и др. Эти и другие нововведения потребуют больших усилий от должностных лиц таможенных органов, которым необходимо будет освоить новые понятия, новые принципы таможенного регулирования и контроля, новые технологии.

Во-вторых, важным фактором, оказывающим большое влияние на реформирование таможенных органов Российской Федерации выступает изменение сложившегося в постсоветский период порядка исполнения

таможенных процедур. Так, согласно Концепции таможенного оформления и таможенного контроля ввозимых товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (далее – Концепция) [8] таможенное оформление и таможенный контроль будет осуществляться в местах, приближенных к таможенной границе. Это вызвано необходимостью снижения транспортной нагрузки на крупные города, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом Российской Федерации.

Реализация Концепции предполагает два периода. Первый период (до 2010 года) – совершенствование нормативной правовой базы, реализация положений Концепции в Центральном, Северо-Западном и Дальневосточном регионах, а также в отношении товаров, перемещаемых воздушным и морским транспортом. Второй период (с 2011 по 2020 годы) – реализация положений Концепции в остальных регионах, а также оптимизация таможенного оформления товаров, перемещаемых автомобильным и железнодорожным транспортом.

Следовательно, необходимо построить развитую сеть таможенной инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации, создать современные складские терминалы, обустроить пункты пропуска. В современных условиях без развитой таможенной инфраструктуры невозможно говорить о развитии таможенного дела в целом. Возникает вопрос – готово ли наше государство к проведению такой серьезной реформы? И здесь должен быть учтен опыт стран, успешно применяющих таможенные стандарты безопасности и упрощения мировой торговли. Одна из главных проблем – где и как изыскать средства на приведение объектов таможенной инфраструктуры в надлежащее состояние, размещение таможенных органов и совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля? Помимо средств, предоставляемых из федерального бюджета, большая надежда возлагается на средства инвесторов. Однако будут ли они в достаточном количестве, учитывая неутешительные результаты внедрения предыдущих инвестиционных проектов модернизации таможен [9]?

Сегодня таможенная служба, помимо проблемы несоответствия таможенной инфраструктуры эффективному обслуживанию международных грузопотоков с использованием современных технологий, сталкивается и с другими проблемами:

- несовершенством нормативной правовой базы, затрудняющей процесс введения преобразований, необходимых для обеспечения новых методов работы;
- недостаточно высоким уровнем подготовки должностных лиц таможенных органов и специалистов в области таможенного дела;
- высоким уровнем коррупции.

Какие действия предпринимаются сегодня для решения этих проблем? Таможенная служба России активно участвует в работе по совершенствованию законодательной и нормативной правовой базы, созданию объективных предпосылок развития транспортно-логистической инфраструктуры для

реализации положений Концепции о таможенном оформлении товаров в приграничных субъектах Российской Федерации. Эта работа необходима и для формирования Таможенного союза, где с 2008 по 2010 гг. был разработан и разрабатывается целый пакет документов. Необходимо провести работу по формированию единого торгового режима. В настоящее время государства-участники Таможенного союза имеют обязательства с внешними партнерами, которые во многом не совпадают. У России порядка 120 базовых торговых договоров с третьими странами, у Белоруссии – 40, у Казахстана – 50 [10]. Необходимо проанализировать базовые торговые договоры с третьими странами и найти компромисс.

Таможенной службе Российской Федерации следует применять новый подход к подготовке и переподготовке кадров таможенных органов, что позволит существенно улучшить кадровый потенциал должностных лиц таможенных органов, повысит эффективность их деятельности. В настоящее время в таможенных органах работают специалисты из различных сфер деятельности. Проходит достаточное количество времени, пока они ознакомятся со спецификой таможенной службы, адаптируются на новой должности. Поэтому при подборе кадров необходимо объективно оценить способности таможенных служащих, их профессионализм, морально-этические качества, принципиальность и перспективность.

Коррупция разрушительно воздействует на экономическую и национальную безопасность государства, ведет к снижению эффективности функционирования государства. Такие негативные проявления в области внешнеэкономической деятельности как отмывание денег, полученных преступным путем, занижение таможенной стоимости товаров, теневой оборот финансовых ресурсов реализуется при непосредственном участии отдельных должностных лиц таможенных органов. Эффективным механизмом борьбы с коррупцией является не только применение строгих санкций, но и общественный контроль за деятельностью должностных лиц таможенных органов. Решению данного вопроса способствовать в том числе и изменение некоторых таможенных формальностей, а именно введение предварительного информирования и электронного декларирования. Такое положение позволит устранить человеческий фактор при таможенном оформлении и сократить время на прохождение таможенных процедур.

Таким образом, продолжается очередной этап по реформированию таможенной службы Российской Федерации, совершенствованию таможенного администрирования [11], который способствует повышению ее конкурентоспособности, стимулирует развитие и применение современных технологий и позволит таможенной службе эффективнее выполнять свои функции, а добросовестным участникам внешнеэкономической деятельности упростит прохождение таможенной границы РФ.

Литература и источники

1. См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1982. Т. 4. С. 224.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1952. С. 675.
3. См.: Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М., 1996. С. 107.
4. См.: Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. М., 2007. С. 43.
5. См., например: Административное право России: учебник / под ред. М.Н. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 163; Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Солдатов, В.А. Мельников. Изд. 2-е, перераб. и дополн.. Ростов н/Д, 2006. С. 73; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.. 1997. С. 174; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации: проблемы и перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3. С. 101-112 и др.
6. СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
7. Проект Кодекса размещен на сайте Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей по торговой политике и ВТО // <http://www.rgwto.com/>
8. Письмо ФТР РФ от 8 августа 2008 г. № 23-15/32078 «О проекте Концепции» // Официальный сайт Федеральной таможенной службы РФ (www.customs.ru).
9. См.: Модернизация таможен. Справочное руководство / Под ред. Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола. Всемирный банк реконструкции и развития. 2005. С. 128-152.
10. Сайт Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей по торговой политике и ВТО // <http://www.rgwto.com/>
11. См.: Иващенко М.В. Формы и методы таможенного администрирования // Право и практика. 2011. №1.

Мильшина И.В. - кандидат юридических наук, доцент кафедры экономики, финансового права и таможенного дела Саратовского юридического института МВД России (irinamil@mail.ru)

Milshina, I.V. - PhD in Law, assistant professor of economics, finance and customs
Saratov Law Institute of the Russian Interior Ministry

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.951

ДАВЫДОВ К.В.

СЛУЖБА В ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА – НОВЫЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РФ

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, юридические лица публичного права, работники государственных внебюджетных фондов

В статье рассмотрена специфика регулирования службы в новых субъектах публичного права - Банке России, государственных внебюджетных фондах, государственных корпораций, государственных компаний, иных организациях. Автор показал, что целесообразность распространения некоторых обязанностей государственных служащих на должностных лиц юридических лиц публичного права становится все более очевидной.

DAVYDOV, K.V.

SERVICE IN LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW - NEW INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: administrative reform, civil service, public persons, employees of state budget funds

The article deals with the specifics of regulation services in the new entity of public law - the Bank of Russia, the state budget funds, public corporations, public companies and other organizations. The author showed that the feasibility of some of the duties of civil servants on officials of legal entities of public law is becoming increasingly apparent.

Совершенствование публичного управления - одна из важнейших проблем науки и практики административного права, проводимой административной реформы. Нельзя не согласиться с тезисом Ю.Н. Старилова, отмечавшего еще в 2004 году, что сущностью такой административной реформы должно стать коренное изменение законодательства о государственной службе [1]. При этом следует учитывать, что в результате децентрализации все больший объем полномочий публичного характера передается новым субъектам - юридическим лицам публичного права (Банку России, государственным внебюджетным фондам, государственным корпорациям, государственным компаниям, иным организациям).

Проблеме юридических лиц публичного права посвящена обширная научная литература. Не углубляясь в дискуссии, отметим, что под

юридическими лицами публичного права в данной работе понимаются коллективные субъекты права (организации), созданные в определенном порядке для достижения общественно значимых целей и наделенные публичными функциями и полномочиями (в том числе по реализации власти, также по организации и/или предоставлению публичных услуг), не являющиеся при этом государственными (муниципальными) органами [2].

Но, как справедливо отмечается в научной литературе, расширение субъектного состава публичного управления невозможно без расширения границ института государственной (публичной) службы. Н.М. Казанцев пишет: «В зарубежных публикациях, а вслед за ними и в отечественных, стала обсуждаться теория сервисного государства и обслуживающей роли государственной службы. Как правило, отечественные авторы, предлагая эту идею для внедрения на российской почве, упускают из виду, что в отличие от государственной службы России, к государственной службе западных стран относится деятельность бюджетной сферы, а также аппарат государственных промышленных и обслуживающих предприятий. При таком правоустановлении состава института государственной службы они становятся не каким-то сугубо госаппаратным явлением современного общества, а наоборот, выступают в роли крупной административно-экономической сферы приложения человеческого труда. Только в таком случае, конечно, естественно говорить о сервисной функции государства и государственной службы» [3, с.20].

Полагаем эту проблему одной из ключевых. Правосубъектность работников юридических лиц публичного права, участвующих в реализации публичных функций, весьма отличается от правосубъектности обычных «работников бюджетной сферы». Однако формально первые и вторые в одинаковой мере не относятся к государственной службе. Поэтому в отношении служащих юридических лиц публичного права не действуют многие полезные обязанности, ограничения и запреты государственных служащих. В итоге такого одностороннего, не сопровождающегося корректировкой правового статуса «низовых исполнителей» подхода может сложиться (и уже складывается) слабоуправляемая и уязвимая с точки зрения противодействия коррупции управленческая система. В самом деле, если на служебную деятельность в юридических лицах публичного права не распространяются ограничения по работе под руководством близкого родственника (свойственника), обязанности по разрешению конфликта интересов и предоставлению сведений о доходах, запреты на подарки и т. д. - значит, исполнение публичных функций названными лицами будет в еще большей степени подвержено коррупции, нежели наша ставшая притчей во языцех государственно-служебная деятельность. Более того, ввиду отсутствия запрета на забастовку реализация компетенции организаций, не являющихся органами власти, может быть в любой момент парализована со всеми вытекающими из этого последствиями. Следовательно, модернизация публичного управления, развитие феномена юридических лиц публичного права ставит на повестку дня проблему оформления института публичной

службы в таких организациях.

Если законодательство многих зарубежных государств уже давно признало службу в некоторых публичных организациях самостоятельным видом публичной службы [4], то отечественное законодательство лишь начинает предпринимать отдельные, сравнительно разрозненные попытки закрепления специфики служебной деятельности в юридических лицах с публичным элементом.

Так, в ст. ст. 20, 21 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ [5] должностным лицам органов контроля за уплатой страховых взносов запрещается приобретать имущество плательщиков страховых взносов (организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц), реализуемое в порядке исполнения решения суда о взыскании страховых взносов за счет имущества указанного плательщика страховых взносов. В ст. 30 названного закона закреплены обязанности должностных лиц органов контроля за уплатой страховых взносов: действовать в строгом соответствии с законодательством и реализовывать в пределах своей компетенции права и обязанности органов контроля за уплатой страховых взносов. Примечательно, что, например, для должностных лиц Пенсионного фонда РФ определены правила профилактики и разрешения конфликта интересов [6]. Наконец, работники (служащие) государственных внебюджетных фондов по условиям медицинского и бытового обслуживания, как правило, приравниваются к государственным гражданским служащим [7]; система оплаты их труда весьма схожа с правилами оплаты труда государственных гражданских служащих [8].

Довольно своеобразно законодатель подходит к определению правового статуса должностных лиц государственных корпораций. Во-первых, в ряде названных организаций предусмотрена возможность совмещения членства в наблюдательном совете с замещением государственных должностей РФ (государственных должностей субъектов РФ, муниципальных должностей) и должностей государственной службы (должностей муниципальной службы) [9]. Во-вторых, особая публично-правовая природа статуса работников госкорпораций нашла свое отражение в уголовном законодательстве. Как известно, Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [10] были внесены поправки в примечание к ст. 285 УК РФ, распространившие уголовно-правовое понимание должностного лица и на соответствующие категории работников государственных корпораций. Отметим: почему-то лица, осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных компаниях, в примечании к ст. 285 УК РФ не упомянуты. Такая непоследовательность законодателя может быть оправдана только в случае скорой ликвидации госкомпаний как самостоятельного субъекта права.

Целесообразность распространения некоторых обязанностей

государственных служащих на должностных лиц юридических лиц публичного права становится все более очевидной для законодателя в рамках совершенствования антикоррупционного законодательства. Неслучайным следует признать принятие Указа Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [11]. В соответствии с названным указом граждане, замещающие (или претендующие на замещение) должности руководителя, заместителя руководителя, члена правления государственных корпораций, государственных внебюджетных фондов и иных организаций, создаваемых РФ на основании федерального закона, обязываются представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера по общим правилам, установленным для государственных гражданских служащих. По сообщениям прессы, в Контрольном управлении Администрации Президента РФ началась проработка идеи распространения такой обязанности также на руководителей крупнейших компаний вроде «Газпрома», «Роснефти», Сбербанка и т. д. [12].

Однако исторически первой попыткой регламентации службы юридических лиц публичного права следует, видимо, признать институт службы в Центральном банке РФ. Публичная служба в ЦБ РФ - факт объективной реальности, развивающийся уже почти два десятилетия, в котором, как представляется, наиболее ярко отражаются и прогрессивные новеллы, и основные проблемы обозначенного правового явления. Дискуссии начинаются уже при попытке определения природы такой службы. Одни авторы относят работу в ЦБ РФ к обычной трудовой деятельности, не относящейся к государственной службе [13]. Другие исследователи настаивают на квалификации названных субъектов в качестве особого рода государственных служащих (или даже государственных служащих без каких-либо изъятий) [14].

По нашему мнению, подобная дихотомия непродуктивна, так как оба полярных подхода столь же верны, сколь и ошибочны. ЦБ РФ не является государственным органом, а следовательно, его служащие не относятся к государственным служащим. Помимо прочего, этот вывод недвусмысленно следует из Указа Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы», не закрепившего ни одной должности в ЦБ РФ в качестве должности федеральной государственной гражданской службы [15].

С другой стороны, отождествление деятельности лиц, замещающих должности в ЦБ РФ и реализующих его властную компетенцию, с обычной трудовой - также некорректно. Представляется, что ключ к правильному пониманию ситуации заключается в признании ЦБ РФ юридическим лицом публичного права, а его служащих — одним из видов публичных служащих

таких лиц. Основы правового статуса служащих ЦБ РФ закреплены в главе XIV Федерального закона от 10 октября 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [16] (ст.ст. 88-92), которая содержит некоторые основные запреты: запрет на совместительство; на приобретение ценных бумаг (долей участия в уставных капиталах организаций), если это может привести к конфликту интересов; на представительство по делам третьих лиц в Банке России; на получение подарков и не предусмотренных законодательством вознаграждений; выезд в связи с исполнением служебных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, также некоторые иные. Помимо главы XIV Закона, правовой статус служащих Центробанка определяется Положением о служащих Банка России, утвержденным Приказом ЦБ РФ от 30.09.1997 г. № 02-425. Сложность анализа этого правового акта обусловлена тем обстоятельством, что его текст никогда официально не публиковался. Вместе с тем, как справедливо отмечает А.А. Гришковец, Положение о служащих ЦБ РФ страдает концептуальным дефектом отсутствия четкого разграничения специальной служебной и трудовой деятельности [14]. Добавим: текст последнего в части оформления публично-правовой компоненты статуса служащих (дополнительно к нормам главы XIV Закона о ЦБ РФ) недостаточно полон. Например, Положение устанавливает запрет на использование должностного положения в интересах политических партий (п. 6.1). Однако, насколько нам известно, не содержит запрета на забастовки. Думается, излишне говорить о том, какие неблагоприятные последствия для отечественной финансовой системы может повлечь забастовка служащих ЦБ РФ.

Итак, модернизация государственного управления предъявляет новые требования к феномену публичной службы. Наряду с государственной и муниципальной, самостоятельным ее видом следует признать службу в юридических лицах публичного права. В настоящее время действующее законодательство по указанному вопросу носит разрозненный и недостаточно полный характер. Законодатель до сих пор явно не сформулировал для себя концептуальных основ формирования этого нового института отечественного административного права. Предложим свое видение назревающей реформы. Для начала сразу определим границы обозначенного института. По нашему мнению, возвращение к советской предельно широкой трактовке служебной деятельности нецелесообразно. Служебной деятельностью в юридических лицах публичного права мы предлагаем определить профессиональную деятельность лиц, замещающих должности публичной службы в юридических лицах публичного права и реализующих публичные функции таких лиц. Из этого тезиса можно сделать следующие выводы. Во-первых, служебная деятельность имеет место лишь при осуществлении властного управления и при предоставлении (организации предоставления) публичных услуг [3, с. 39].

Во-вторых, на служащих юридических лиц публичного права должны распространяться положения специального служебного законодательства, как вариант — законодательства о государственной гражданской службе (в

определенной части, конечно). Однако здесь необходимо очень четко и реалистично определиться с пределами сближения статуса названных служащих с государственными служащими. Представляется, что одной из главных причин отмежевания в постсоветский период государственной службы от прочих видов (трудовой) деятельности были соображения финансового характера. Действительно, денежных средств на всех работников бюджетной сферы не хватит. Это актуально также и для работников юридических лиц публичного права. Мы убеждены: любые рассуждения о распространении всех материальных гарантий государственной гражданской службы на обозначенную публичную службу непременно будут встречены законодателем «в штыки». Поэтому, во избежание отягощения расходных статей бюджета (а значит, и «войны с ветряными мельницами»), предлагаем приравнять публичных служащих юридических лиц публичного права к государственным гражданским служащим лишь в части основных обязанностей, ограничений, запретов и ответственности. Впрочем, напомним: уже сейчас служащие некоторых юридических лиц публичного права по материальному обеспечению практически приравнены к государственным гражданским служащим (например, служащие государственных внебюджетных фондов).

В-третьих, наряду со служащими, в штатах юридических лиц публичного права, очевидно, будут трудиться и обычные работники, в чьи обязанности не входит реализация публичных функций. Деятельность последних должна регулироваться трудовым законодательством. В-четвертых, наряду со «служащими» и «работниками» в юридических лицах публичного права выделится и «номенклатура» (аналог лиц, замещающих госдолжности РФ и госдолжности субъектов РФ). Этот процесс уже идет.

В частности, согласно Указу Президента от 11 января 1995 г. № 32 должность Председателя ЦБ РФ отнесена к государственным должностям РФ. Подобная дихотомия в целом хорошо известна зарубежному законодательству. Так, во Франции служащие управленческих публичных учреждений имеют такой же статус, что и государственные чиновники. В то же время функционирование публичных промышленных и торговых учреждений, наоборот, регулируется в основном частным и трудовым правом [17]. Правовая регламентация деятельности последней категории сотрудников должна отличаться определенной спецификой.

Какие же основные обязанности государственных гражданских служащих должны найти свое отражение в должностных регламентах (должностных инструкциях, трудовых договорах) служащих публичной службы юридических лиц публичного права? Обращаясь к ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [18], в качестве основных, видимо, следует выделить следующие из них: 1) соблюдать законодательство, исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий; 2) не разглашать охраняемые законом сведения, ставшие известными в связи с исполнением служебных обязанностей; 3) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством

сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе и об обязательствах имущественного характера; 4) сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта (впрочем, как известно, этот институт с большим трудом внедряется в реальную практику даже государственной службы); 5) возможно, следует распространить на публичных служащих и норму ч. 2 ст. 15 Закона о государственной гражданской службе, определяющую алгоритм действий в случае получения неправомерного поручения руководителя.

Основные ограничения, связанные с публичной службой в юридических лицах публичного права: 1) недопустимость прохождения службы недееспособными (ограниченно дееспособными); 2) осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности публичной службы, а также при наличии неснятой (непогашенной) судимости; 3) наличие заболевания, препятствующего служебной деятельности, подтвержденного в установленном порядке; 4) наличие близкого родства или свойства с публичным служащим, если замещение должности публичной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 5) непредставление установленных законодательством сведений (или представление заведомо ложных сведений) о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

К числу главных запретов на публичной службе в юридических лицах публичного права, видимо, следует отнести: 1) запрет на совмещение служебной деятельности: 1.1) с участием на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией (за исключением случаев, установленных федеральным законодательством); 1.2) с занятием должности государственной и муниципальной службы, также госдолжности РФ, госдолжности субъекта РФ, муниципальных должностей и т. п. На первый взгляд может показаться, что норма ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе (запрещающая участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации) уже «блокирует» совместительство государственной службы с замещением должностей в юридических лицах публичного права. Однако здесь стоит напомнить: все юридические лица публичного права с точки зрения гражданского законодательства являются некоммерческими организациями; 2) запрет на осуществление предпринимательской деятельности; 3) недопустимость быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в юридических лицах публичного права, в котором лицо замещает должность публичной службы (если иное не предусмотрено законодательством); 4) запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей; 5) запрет на выезды в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических или юридических лиц; 6) запрет на политическую и религиозную деятельность на должности публичной службы в юридических лицах

публичного права; 7) запрет в течение двух лет после окончания служебной деятельности в юридических лицах публичного права замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих или некоммерческих организациях, если отдельные функции публичного управления данными организациями входили в должностные обязанности такого служащего; 8) и, конечно, запрет на забастовки при реализации публичных функций. Отметим, что в ст. 142 Трудового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ) устанавливается запрет на приостановление работы (в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней) не только государственными служащими, но и работниками, в трудовые обязанности которых входит выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, связь, станции скорой и неотложной помощи).

Очевидно, следует согласиться с таким подходом законодателя. Но при этом нельзя не отметить: далеко не всегда исполнение работниками юридических лиц публичного права функций публичного управления сопряжено с обеспечением жизнедеятельности населения по смыслу ст. 142 ТрК РФ [19]. Думается, в этой части трудовое законодательство следует дополнить. В должностных регламентах публичных служащих юридических лиц публичного права могут найти отражение нормы о дисциплинарной ответственности этих служащих (по аналогии с дисциплинарной ответственностью государственных гражданских служащих). В научной литературе высказывалась подобная точка зрения, но лишь по частным примерам. Так, С.Е. Забарчук писал о целесообразности распространения деликтных институтов государственной службы на деятельность работников Пенсионного фонда РФ [20].

В целом же полагаем правильным принятие в последующем специального федерального закона, который должен создать правовые основы таких видов публичной службы, как государственная, муниципальная и служба в юридических лицах публичного права. Однако этому шагу, конечно, логически предшествует надлежащая правовая организация деятельности самих юридических лиц публичного права. Совершенствование же института публичной службы, в свою очередь, должно повлечь корректировку многих иных институтов и отраслей отечественного законодательства, не в последнюю очередь - правил ГПК РФ и АПК РФ о публичном производстве.

Литература и источники

1. См.: Стариков Ю.Н. Административная реформа: К перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж, 2004. С. 236-237.

2. См. напр.: Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101-111; Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87-111.
3. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционно-функциональный анализ): Автореф. дис....д-ра юрид. наук. М., 2000.
4. См. напр.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 92-93.
5. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»// Российская газета. 2009. 28 июля.
6. Постановление Правительства РФ от 2.03.2006 г. № 113 «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования должностных лиц Пенсионного фонда РФ и членов общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений» // Российская газета. 2006. 10 марта.
7. См.: п. 13 Положения о Пенсионном фонде РФ: утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 г. № 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180; п. 22 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования: утв. Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 г. № 857 // Российская газета. 1998. 9 сентября.
8. См.: Приказ Фонда социального страхования РФ от 6.05.2006 г. № 104 // БНА ФОИВ. 2006. № 26; Постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 7.05.2007 г. № 106 // БНА ФОИВ. 2007. № 34; Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 10.03.2009 г. № 43 // Российская газета. 2009. 27 марта.
9. См.: ст. 11 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (Российская газета. 2007. 3 нояб.); ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии» (Российская газета. 2007. 26 нояб.); ст. 23 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (Российская газета. 2007. 5 дек.); ст. 8 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Российская газета. 2009. 20 июля).
10. Российская газета. 2007. 5 декабря.
11. Российская газета. 2009. 20 мая.

12. См.: VIP-зарплата без грифа «секретно» // Российская газета. 2010. 25 февраля.
13. См., напр.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 291.
14. См.: Гришковец А.А. Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 52-64; Трегубова Е.В. Административно-правовые запреты в деятельности публичных служащих // Административное и муниципальное право. 2009. № 8 (СПС «КонсультантПлюс»).
15. Российская газета. 2006. 12 января.
16. Российская газета. 2002. 13 июля.
17. Российская газета. 1995. 17 января.
18. Российская газета. 2004. 31 июля.
19. См.: Салфетников М.А. Государственные корпорации, которых мы не знаем, или к вопросу об административно-правовом статусе государственных корпораций // Право и практика. 2010. №1.
20. См.: Забарчук С.Е. Актуальные вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 2.

Давыдов К.В. - кандидат юридических наук, доцент Новосибирского юридического института (филиал) Томского государственного университета, доцент юридического факультета Новосибирского государственного технического университета (kvlavid@mail.ru)

Davydov, K.V. - PhD, Associate Professor of the Novosibirsk Institute of Law (branch) of Tomsk State University, Associate Professor of Law Faculty of the Novosibirsk State Technical University

УДК 342.97

МОНЯК С.Г.
НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

***Ключевые слова:** финансовый контроль, контрольные органы, органы внутренних дел, административно-принудительный процесс*

В статье рассмотрены проблемы деятельности органов милиции в сфере осуществления государственного финансового контроля. Показано, что, проводя контрольно-проверочные мероприятия в финансово-экономической сфере, органы внутренних дел осуществляют административную деятельность, используя при этом административно-правовые средства, реализуемые в форме властного воздействия административного органа на индивидуально

определенных лиц.

MONYAK, S.G.
SOME ASPECTS OF PARTICIPATION
AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE INTERIOR
STATE FINANCIAL CONTROL

Keywords: financial control, control authorities, police, administrative and coercive process

The article deals with the problem of the police activity in the area of state financial control. It is shown that, spending control and verification activities in the financial and economic sphere, police carry out administrative activities, using legal and administrative means, implemented in the form of the powerful impact of the administrative authority for certain persons individually.

Реализуя задачи по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению и раскрытию преступлений, органы внутренних дел нередко становятся субъектами государственного финансового контроля, уяснение сути которого в этой связи имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

В науке финансового права существует множество определений понятия «финансовый контроль», в которых оно рассматривается как:

- один из видов государственного контроля [1];
- деятельность или функция различных контролирующих органов [2];
- функция системы управления финансовыми отношениями [3];
- система наблюдения за финансово-хозяйственной деятельностью объекта управления [4];
- совокупность мероприятий по проверке хозяйственных операций, проводимых контрольными органами [5];
- контроль рублем в процессе объективно существующих денежных отношений [6].

По нашему мнению, сущность финансового контроля следует рассматривать в двух аспектах.

Во-первых, финансовый контроль заключается в сборе информации, анализе финансово-хозяйственной деятельности, выявлении фактов неэффективного управления финансовыми ресурсами, неэкономного использования бюджетных средств, неполной или несвоевременной уплаты налогов и сборов. Контролирующие органы, установив подобные факты, принимают меры по устранению нарушений.

Во-вторых, финансовый контроль есть совокупность мероприятий по проверке законности, способствующих охране государственной и иных форм собственности, выявлению и предупреждению правонарушений, устранению причин и условий их совершения и направленных на охрану правопорядка в

сфере финансово-хозяйственной деятельности. Именно в данном направлении осуществления финансового контроля необходимо участие правоохранительных органов и прежде всего – подразделений милиции (полиции – с учетом намеченной реформы МВД России). А для определения места последней в системе органов государственного финансового контроля необходимо четко определить круг субъектов, его осуществляющих.

Следует отметить, что система субъектов государственного финансового контроля достаточно обширна. Вместе с тем, в научной литературе, на наш взгляд, органы внутренних дел крайне редко упоминаются в числе органов государственного финансового контроля [7], а функции по его осуществлению традиционно возлагаются на Счетную палату РФ, Министерство финансов РФ (департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности), Федеральное казначейство РФ, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральную службу по финансовому мониторингу, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу, различные департаменты банковского контроля Банка России и т.д.

Однако в систему государственного контроля, наряду с функциональными, входит и та подавляющая часть государственных органов, для которых финансовый контроль является лишь компонентом их деятельности [8]. Бесспорно, в той или иной мере, финансовый контроль осуществляют практически все государственные органы. Как справедливо отмечает С.А. Кодинцев, имея различные задачи, органы, осуществляющие финансовый контроль с позиций одних и тех же принципов контроля, могут сделать разные выводы, призванные искоренять финансовые правонарушения [9]. И действительно. Осуществляя, например, налоговые проверки, органы внутренних дел и налоговые органы решают разные задачи: сотрудники милиции – выявляют и пресекают налоговые преступления, а налоговые органы – контролируют соблюдение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, полноту и своевременность уплаты налогов в бюджет. Однако деятельность этих органов направлена на обеспечение нормального развития налоговых (финансовых) отношений.

В ходе осуществления государственного финансового контроля выявляются преступления и иные правонарушения в финансово-экономической сфере, причем их количество стабильно растет. В частности, ежегодно в стране регистрируется около 70 тысяч подобных преступлений. При всем многообразии форм и видов преступлений экономической направленности, их совершение в финансово-кредитной сфере следует выделить особо вследствие аккумуляции в этой сфере колоссального количества денежных средств и из-за возможности получения преступниками за сравнительно короткий срок незаконной сверхприбыли. О высокой степени криминализации финансово-кредитной системы российской экономики и огромных масштабах причиняемого стране ущерба свидетельствуют и данные Интерпола, согласно которым доходы организованной преступности в указанной сфере превышают

доходы от иной преступной деятельности в целом, уступая лишь наркобизнесу [10].

Такое состояние преступности обуславливает необходимость незамедлительной реакции на противоправное поведение, обязательность его пресечения, а также неотвратимость привлечения виновных к ответственности. Государственные контролирующие органы не имеют для этого достаточных сил и средств. Именно поэтому в деятельности по осуществлению финансового контроля могут и должны быть задействованы органы внутренних дел, наделенные полномочиями применения мер принуждения, проведения оперативно-розыскных мероприятий, обеспечения безопасности сотрудников контролирующих органов при исполнении ими своих должностных обязанностей.

Безусловно, место органов внутренних дел в системе органов исполнительной власти определяется компетенцией, характеризующейся совокупностью задач и функций управления. По нашему мнению, органы внутренних дел являются элементом рассматриваемой нами системы и потому, что при выполнении своих основных задач по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений, административных и иных правонарушений в финансово-экономической сфере, они фактически осуществляют отдельные мероприятия финансового контроля.

Возникает закономерный вопрос: так к какому же направлению деятельности милиции относится осуществление этих мероприятий? Отвечая на него, следует вспомнить, что борьбу с правонарушениями милиция осуществляет посредством оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и административной деятельности.

Вспомним, что согласно Федеральному закону от 12 августа 1995г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», оперативно-розыскная деятельность – вид деятельности, осуществляемый гласно и негласно, оперативными подразделениями государственных органов в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств [11].

Уголовно-процессуальная деятельность милиции – деятельность, осуществляемая в надлежащем процессуальном порядке, для защиты граждан, общества от общественно опасных деяний путем проверки сведений о преступлениях, расследовании уголовных дел [12].

Административная деятельность милиции – целенаправленная, организующая, исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел [13].

Характерными чертами административной деятельности милиции являются подчиненность и подконтрольность представительным и исполнительным органам государственной власти, государственно-властный

характер, подзаконность, организующий характер, профилактическая направленность [14]. Контроль является одной из общих функций административной деятельности милиции.

Проведение органами внутренних дел проверочных мероприятий, направленных на выявление нарушений действующего законодательства, и применение к правонарушителям соответствующих мер административного принуждения, происходит в рамках административно-принудительного процесса [15]. Именно поэтому, проводя контрольно-проверочные мероприятия в финансово-экономической сфере, органы внутренних дел осуществляют административную деятельность, используя при этом административно-правовые средства, реализуемые в форме властного воздействия административного органа на индивидуально определенных лиц.

Не являясь субъектом финансовой деятельности, милиция, тем не менее, участвует в осуществлении финансового контроля, применяя меры принуждения, что является отличительным признаком деятельности органов внутренних дел в сфере финансового контроля.

Необходимость применения административно-правового принуждения обусловлена обязанностью милиции предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения (п.1 ст. 10 Закона РФ «О милиции»). Однако административно-принудительные меры, применяемые милицией в процессе осуществления финансового контроля, имеют свои особенности. В частности, они применяются в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований; основанием для их применения является нарушение предписаний финансово-правовой нормы; они применяются к физическим или юридическим лицам, осуществляющим финансовую и предпринимательскую деятельность.

При осуществлении мероприятий финансового контроля работники органов внутренних дел чаще всего применяют следующие виды мер административно-правового принуждения: административно-предупредительные меры и меры административного пресечения.

Так как административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность, при осуществлении государственного финансового контроля обязанностями милиции являются предотвращение преступлений и иных правонарушений в финансово-экономической сфере, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и принятие мер к устранению этих обстоятельств.

Необходимость предупредительной деятельности милиции в сфере финансового контроля, как и других правоохранительных органов [16], очевидна. Во-первых, государство ограждается от материального вреда, который ему мог бы быть причинен; во-вторых, общество экономит время, силы и средства, которые были бы необходимы для выявления правонарушений, а также для восстановления нарушенного имущественного положения; в-третьих, если деяние предотвращено, следовательно, к потенциальному правонарушителю не применяются неизбежные в случае

совершения проступка репрессивные меры [17].

Поскольку не всегда удается предупредить правонарушения в финансово-экономической сфере, для своевременного прекращения преступлений, административных и иных правонарушений и предотвращения наступления вредных последствий сотрудники органов внутренних дел применяют меры административного пресечения. Причем при осуществлении мероприятий финансового контроля сотрудники милиции могут применять меры пресечения к лицу, совершающему правонарушение, как в форме действия, так и бездействия.

Еще одним из характерных признаков деятельности милиции в рассматриваемой сфере является специфическая система наблюдения за подконтрольными объектами. Обладая силами и средствами для получения самой разнообразной информации о финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, органы внутренних дел играют особую роль в информационном обеспечении контрольной деятельности в финансовой сфере. Только располагая данными о приготовлении или совершении правонарушений, милиция способна обеспечить государственные органы, осуществляющие финансовый контроль, необходимой информацией в области финансов.

Рассматривая особенности участия органов внутренних дел в осуществлении государственного финансового контроля, нельзя обойти вниманием их основные полномочия по осуществлению финансового контроля, к которым, в частности, относятся проведение проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности для проверки данных, указывающих на признаки преступления; участие в налоговых проверках, проводимых налоговыми органами. При этом можно выделить четыре вида проверок, проводимых сотрудниками милиции: 1) проверка финансовой деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; 2) проверка хозяйственной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; 3) проверка предпринимательской деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; 4) проверка торговой деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей.

Резюмируя сказанное, можно выделить следующие отличительные признаки деятельности органов внутренних дел по осуществлению контрольно-проверочных мероприятий в финансово-экономической сфере:

- при осуществлении мероприятий государственного финансового контроля сотрудники органов внутренних дел проверяют соблюдение хозяйствующими субъектами действующего законодательства;
- органы внутренних дел осуществляют мероприятия финансового контроля совместно или во взаимодействии с контролирующими органами;
- цель контрольно-проверочных мероприятий органов внутренних дел в рассматриваемой сфере заключается в выявлении, предупреждении и пресечении правонарушений, выявлении и устранении их причин и условий, привлечении нарушителей к юридической ответственности;
- мероприятия финансового контроля осуществляются в рамках

административной деятельности милиции.

- в ходе осуществления финансового контроля сотрудники органов внутренних дел используют специфическую систему наблюдения за подконтрольными объектами.

Подводя итог, можно прийти к выводу о том, что особенности участия органов внутренних дел в осуществлении государственного финансового контроля характеризуются тем, что: а) органы внутренних дел наделены полномочиями осуществления контроля в сфере финансовой деятельности; б) контрольная функция милиции по соблюдению финансовой деятельности хозяйствующих субъектов является неотъемлемым элементом процесса управления финансовыми ресурсами государства; в) контрольные мероприятия органов внутренних дел носят властный характер и связаны с вмешательством в деятельность хозяйствующих субъектов.

Литература и источники

1. См. например, Грачева Е.Ю. Финансовое право. М., 1999. С. 19; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Налоговое право: вопросы и ответы. М., 2001. С. 89.
2. Малейн Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М., 1964. С. 103; Козырин А.Н. Финансовый контроль// Финансовое право/ Учебник под ред. Горбуновой О.Н. М., 1996. С. 48.
3. Родионова В.М.. Шлейников В.И. Финансовый контроль. М., 2002. С.16.
4. Шохин С.О.Проблемы и перспективы развития финансового контроля и Российской Федерации. 1999. С.6.
5. Сомоев Р.Г. Задачи, формы и методы финансового контроля// Финансы, денежное обращение и кредит/ Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2001. С. 104.
6. Ковалева А.М. Финансы. М., 1998. С. 16.
7. См. напр.: Головин А.Ю. Налоговый контроль как инструмент предупреждения налоговых преступлений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10-11; Кулажников В.В. Правовые и организационные основы участия милиции в осуществлении финансового контроля: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 32.
8. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 5.
9. Кодинцев С.А. Административно-правовая организация бюджетно-финансового контроля в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 18.
10. Криминология: Учебник / под ред. проф. Малкова В.Д. М., 2004. С. 84.
11. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №33. Ст. 3349; 1997. №29. Ст. 3502; 1998. №30. Ст. 3613; 1999. №2. Ст. 233; 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 8; 2001. №13. Ст. 1140; 2003. № 2. Ст. 167; №27 (ч.1). Ст.2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст.3607; 2005. № 49. Ст. 5128; 2007. № 31. Ст. 4008; Ст. 4011; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6248.

12. См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. В.П. Сальникова. В 2 ч. Ч. I. М., 2005. С.41.
13. См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть Общая. Изд. 4-е, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М., 2003. С.38.
14. См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. В.П. Сальникова. В 2 ч. Ч. I. М., 2005. С.36-38.
15. Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7. С.28.
16. См.: Долбиев А.А. К вопросу о взаимодействии Федеральной службы по финансовому мониторингу с правоохранительными органами // Право и практика. 2010. №1.
17. Черников В.В. Новшества в Законе Российской Федерации «О милиции» (По итогам работы Государственной Думы Федерального Собрания российской Федерации IV созыва) // Полицейское право. 2007. №2. С.37.

Моняк С.Г. - адъюнкт кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России (smonjak@mail.ru)

Monyak, S.G. - Associate of the Department of Administrative Law Rostov Law Institute of the Russian Interior Ministry

УДК 342.98

ВОЛКОВА В.В.

ПООЩРИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ

***Ключевые слова:** нормы права, поощрительные нормы, система поощрений, стимулирование, премии*

В статье рассмотрена проблема поощрения, как один из методов государственного управления. Показано, что комплекс поощрительных норм, существующий в правовой системе Российской Федерации, образует межотраслевой правовой институт. В их числе нормы конституционного, административного, трудового, уголовного и других отраслей права. При этом поощрительные нормы представляют собой правила поведения, направленные на стимулирование полезной деятельности и отличающиеся множественностью субъектов их создающих, а также видовым разнообразием.

VOLKOVA, V.V.

INCENTIVE NORMS: CONCEPT, CONTENT

***Keywords:** the rule of law, incentive rules, the system of rewards, incentives, bonuses*

The paper considers the problem of the promotion, as a method of governance. It is

shown that the complex incentive norms existing in the legal system of the Russian Federation, forms an interdisciplinary legal institution. Among them, the rules of constitutional, administrative, labor, criminal and other branches of law. At the same incentive rules are rules of conduct aimed at stimulating and useful activity characterized by multiple subjects they create, as well as species diversity.

Норма права – это правила поведения, закрепленные в определенной форме и поддерживающиеся принудительной силой государства [1]. Нормы права весьма разнообразны, а поощрительные нормы являются одним из видов норм права. Но в определении понятия «поощрительные нормы» существуют определенные сложности, связанные, прежде всего, с тем, что, ни в законодательстве, ни в юридической литературе нет четкого определения понятия «поощрение».

В административно-правовой доктрине поощрение рассматривается как один из методов государственного управления. Одни авторы утверждают, о том, что поощрение имеет самостоятельное значение [2], другие исследуют поощрение в качестве одного из проявлений убеждения [3]. Первое мнение представляется более обоснованным. Не следует забывать, что все способы и средства управленческого воздействия на практике взаимосвязаны, часто неотделимы друг от друга. Собственно, их сочетание и является залогом эффективной деятельности субъектов административного права. Именно поэтому автономность методов следует воспринимать, на наш взгляд, с некоторой долей условности и, рассматривая один из методов, необходимо изучать возможности его сочетания с другими.

Многообразие поощрительных норм и основанных на них правоотношений обусловлено разнообразием видов поощрения, форм, юридических актов, участников правовых связей, что накладывает свой отпечаток и на механизм, обеспечивающих их реализацию, требующий достаточно разветвленной системы процедур во избежание субъективного подхода в определении круга поощряемых, меры и размеров поощрения.

Действующее законодательство предусматривает довольно обширную систему поощрений, которая имеет тенденцию к дальнейшему развитию. В последние годы она активно пополняется мерами поощрения, устанавливаемыми федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления. У правоприменителя появляется больше возможности в выборе меры поощрения, адекватной трудовым достижениям работников. Динамичное развитие системы поощрений в целом следует оценивать как позитивное явление. Однако эта тенденция имеет и некоторые негативные моменты, возникшие в связи с появлением отдельных видов поощрений, которые не вписываются в сложившуюся систему поощрений, ибо не всегда с достаточной определенностью можно установить их принадлежность к тем или иным элементам этой системы. Из-за существования большого количества видов поощрения, несомненно, можно говорить о многообразии поощрительных

норм, которые имеют определенные особенности.

Во-первых, комплекс поощрительных норм, существующий в правовой системе Российской Федерации, образует межотраслевой правовой институт. В их числе нормы конституционного, административного, трудового, уголовного и других отраслей права.

Первостепенное значение имеют положения Конституции РФ о поощрении. В силу принадлежности основному закону такого признака, как верховенство конституционных норм на всей территории Российской Федерации. К числу основополагающих положений о поощрении следует отнести следующие конституционные нормы: права и свободы человека являются высшей ценностью (ст.2), к исключительному ведению Российской Федерации относится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного национального развития Российской Федерации (ст.71, п.е), Президент РФ награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания (ст.89 п.б) [4] и т.д.

На основании Конституции РФ, принятые нормы о поощрении группируются в институт административного права [5]. Ими закрепляется большое число видов поощрения, разнообразные основания поощрения и широкий круг субъектов, которые могут быть поощрены, а также процедуры поощрения.

Поощрительные административно-правовые нормы содержатся во многих источниках. Среди них можно выделить две группы:

1) Источники, специальной темой которых является поощрительная деятельность субъектов исполнительной власти: Положение о премиях Правительства РФ в области науки и техники, утвержденное Правительством 26 августа 2004 г. [6]; Положение о Почетной грамоте Правительства РФ, утвержденное Правительством 31 февраля 2009 г. [7], и многие иные акты центральных федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

2) Акты, в которых наряду со многими другими включены одна или несколько поощрительных норм. Это, например, Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79 - ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» [8] (далее - Закон №79-ФЗ), Закон РФ от 18 апреля 1991г. №1026 – 1 «О милиции» [9], Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ [10] и многие другие нормативные правовые акты.

Как метод деятельности исполнительной власти поощрение характеризуется следующими особенностями:

а) фактическим основанием для него является заслуга, деяния, положительно оцениваемые субъектами власти;

б) оно связано с оценкой уже совершенных деяний;

в) оно персонифицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;

г) оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;

д) оно косвенно, через интересы, эмоции, сознание воздействует на волю поощряемых, стимулируя, побуждая их. Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребностью в оценке их дел, в признании их заслуг и просто во внимательном отношении к тому, чем они занимаются.

На основании норм административного права могут поощряться коллективные и индивидуальные субъекты. К числу коллективных относятся структурные подразделения государственных, муниципальных и общественных организаций, предприятия, учреждения, воинские части и другие организации.

Немаловажную роль среди отраслей права, содержащих поощрительные нормы, также играет трудовое право. Так, Трудовым кодексом РФ (далее – ТК РФ) и правилами внутреннего трудового распорядка регламентируется основания, виды поощрений за труд и порядок их применения.

Согласно ст.191 ТК РФ работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности [11].

Добросовестным принято считать исполнение трудовых обязанностей в точном соответствии с требованиями, предъявляемыми к выполнению работы, с соблюдением правил и норм, установленным должностными инструкциями, квалификационными характеристиками работ, инструкциями и требованиями по охране труда и другими документами, регламентирующими трудовую функцию работника, с соблюдением действующих в организации правил внутреннего трудового распорядка. За добросовестное исполнение трудовых обязанностей работодатель вправе применить к работнику любое поощрение предусмотренное ТК РФ, а именно: объявить благодарность, выдать премию, наградить ценным подарком, почетной грамотой, представить к званию лучшего по профессии. Указанный перечень не является исчерпывающим. При этом работодатель может применить к одному работнику несколько поощрений, например, объявление благодарности и выдача премий.

В механизме обеспечения трудовых прав и обязанностей участников поощрительных правоотношений имеют значение юридические процедуры, с помощью которых фактически реализуются поощрительные нормы.

Предложенное В. Н. Скобелкиным понятие правовой процедуры как особого нормативно установленного порядка осуществления юридической деятельности, обеспечивающей реализацию материальных норм трудового права и основанных на них материальных и нематериальных правоотношений, в полной мере охватывает содержание и поощрительных процедур [12].

В рамках трудового права поощрительные нормы играют роль некоего стимула, «вечного двигателя».

Публичное признание трудовых заслуг лучших работников, как показывает практика, повышает их удовлетворенность трудом и тем самым выступает одним из главных стимулов для дальнейшего эффективного труда. Поощрение лучших работников оказывает воздействие и на других членов коллектива работников организации, стимулируя последних улучшать

результаты своего труда [13]. Поэтому общепризнанным является тот факт, что поощрение за труд является важнейшим средством обеспечения дисциплины труда и трудового распорядка организации.

В юридической литературе ведётся дискуссия о соотношении понятий «стимулирование» и «поощрение», оформились два доминирующих мнения, раскрывающие значение термина «стимулирование». Сторонники одной точки зрения полагают, что «стимулирование есть одно из тех диалектических понятий, которое выражает тождество, охватывает единство двух относительных противоположностей - поощрения и ответственности». Если ответственность является негативной стороной метода стимулирования, то поощрение представляет его позитивную сторону [14]. К. Э. Торган, разделяя это мнение, подразумевает под стимулами способы позитивного (льготы, поощрения) и негативного (запреты) воздействия [15].

Другие же авторы не делают различий при употреблении понятий «стимулирование» и «поощрение», применяя их как синонимы. По их мнению, процесс стимулирования осуществляется исключительно путем применения мер поощрения [16]. Так, Г.В. Хныкин определяет стимул именно как поощрение [17].

Таким образом, первую особенность норм поощрения можно охарактеризовать как отраслевое разнообразие этих норм, так как данные стимулы имеются практически во всех отраслях права Российской Федерации.

Следующей особенностью является наличие специальных субъектов, которые уполномочены создавать и применять поощрительные нормы.

В действующей системе поощрений Российской Федерации имеются виды поощрений (почетная грамота, премии), установленные Правительством РФ. Однако в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997г. №2-ФКЗ «О Правительстве РФ» [18] не получила отражения поощрительная политика высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации и этот пробел в указанном законе было бы желательно ликвидировать.

Одной из особенностей норм–стимулов является также их видовое многообразие. Они различаются:

1. По субъектам: нормы издаваемые Правительством РФ, непосредственно работодателем и т.д.
2. По принадлежности к отрасли права.
3. По сфере действия: общие, применяемые к любым работникам, и специальные.
4. По юридической силе: конституционные, федеральные, подзаконные и т.д.
5. По территории, на которой они распространяются: федеральные, региональные, местные, локальные.

По структуре правовые поощрительные нормы содержат две части. В первую входят – диспозиция и гипотеза (это единая часть), а во вторую – санкция.

Наличие поощрительных санкций оправдано задачей права, которая состоит как в сдерживании правонарушений, в наказании лиц, их совершивших, так и в стимулировании правомерного поведения, в поощрении лиц, действующих в интересах общества. Поощрительные меры, совместно с мерами принуждения, обеспечивают устанавливаемую государством модель правомерного поведения. Особенность поощрительной санкции – в гарантировании тех социальных целей (благ), ради достижения которых такая модель поддерживается юридическими средствами, и особенно тех целей, достижение которых иными способами невозможно [19].

Следует более подробно рассмотреть особенности поощрительных санкций.

1. Поощрительные санкции выступают в качестве самого действенного информационно – психологического стимула, поскольку несут в себе обеспечиваемую государством побудительную причину, заинтересованность в совершении социально значимого поведения.

2. Поощрительные санкции выражаются в предоставлении ценностей либо в отмене или снижении мер лишения либо расширяют объём возможностей.

3. Поощрительные санкции закреплены только в правовых нормах [20]. Поощрительные санкции выступают эффективным юридическим средством в том случае, когда носят публичный нормативный характер, закреплены в содержании юридических норм и предоставлены льготами, субъективными правами, законными интересами и т.д. В своей совокупности такие поощрительные нормы права образуют институт правового поощрения социально полезного поведения.

4. Поощрительные санкции рассматриваются не только как метод стимулирования, но и как метод убеждения. Так, например, Н. М. Конин, отмечает: «... метод стимулирования предполагает заранее предусмотренное правовыми нормами применение определенных видов и мер материального и морального поощрения при достижении конкретных, также заранее обусловленных, количественных и качественных показателей и результатов работы подчиненных лиц и руководимых объектов...» [21]. Применение поощрительных санкций является одновременно и процессом убеждения, поскольку такой санкцией демонстрируется выгодность указываемой юридической нормой формы социально полезного поведения.

5. Не следует отождествлять термины «поощрительные санкции» и «вознаграждение». Термин «вознаграждение» принято толковать в двух смыслах: как награда и как оплата за услуги. Награда является составной частью поощрительной санкции, а именно той позитивной формой (мерой), которой стимулируется высокозначимое, социально активное общественно – полезное заслуженное поведение. Таким образом, можно говорить о «вознаграждении» как об определенной плате за юридически значимое поведение. Вознаграждение – это конкретная определенная награда, которая может иметь форму морального либо материального воздействия. К

вознаграждению можно отнести поощрительные надбавки, дополнительное материальное обеспечение, некоторые разновидности премий.

Исходя из вышеизложенного, можно определить поощрительную санкцию как особый вид, форму либо меру вознаграждения в зависимости от характера и степени полезности совершенного деяния.

Поощрительные нормы представляют собой правила поведения, направленные на стимулирование полезной деятельности, содержащиеся в различных отраслях права, отличающиеся множественностью субъектов их создающих и также видовым разнообразием.

Литература и источники

1. См.: Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С.173.
2. См.: Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С.69.
3. См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С.9.
4. Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст.445.
5. См.: Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль, 1993. С.67.
6. Российская газета. 2004. 1 сентября.
7. СЗ РФ. 2009. №6. Ст.745.
8. Российская газета. 2004. 31 июля.
9. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №16. Ст.503.
10. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. №1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №47 (1 ч.). Ст.5749.
11. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. №197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.
12. Трудовое процедурно - процессуальное право: Учебное пособие. / Под ред. В.Н. Скобелкина. Воронеж, 2002. С.139.
13. См.: Абрамова О. Р., Никитинский В. И. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. М., 1982. С.32.
14. См.: Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 6.
15. Торган К.Э. Правовые стимулы научно-технического процесса в производственном объединении. М., 1983. С. 6 - 8.
16. См.: Курилов В. И. Социально-правовые средства формирования поведения работников в сфере несамостоятельного труда // Правоведение. 1998. № 2. С. 34.

17. Хныкин Г. В. Правовые стимулы повышения трудовой активности рабочих и служащих // Проблемы совершенствования советского законодательства. Вып. 25. М., 1983. С. 157.
18. СЗ РФ. 1997. № 57. Ст. 5712.
19. См.: Малько А. В. Льготная и поощрительная политика. СПб, 2004. С. 163, 208.
20. См.: Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: Автореф. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Дон, 2003. С. 27.
21. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001. С. 282 – 284.

Волкова В.В. - кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин филиала Российской академии правосудия в г. Краснодаре (vvolkova@mail.ru)

Volkova, V.V. - PhD in Law, Associate Professor, Department of State and legal disciplines branch of the Russian Academy of Justice in Krasnodar

УДК 392.9

**БЕГЗАДЯН А.С.
ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РФ**

***Ключевые слова:** административная реформа, административные компетенции, исполнительная власть, государственные услуги*

В статье рассмотрен процесс разработки и проведения в России административной реформы. Показано, что существенным недостатком действующего регулирования рассматриваемой сферы выступает как бессистемность, отсутствие единых требований к государственным услугам, так и трудность контроля институтов гражданского общества за их качеством. Законодательство о государственных услугах, оказываемых органами исполнительной власти, находится в стадии формирования.

**BEGZADYAN, A.S.
PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REFORM
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

***Keywords:** administrative reform, administrative competence, executive power, public services*

The article describes the process of development and implementation of administrative reform in Russia. It is shown that a significant drawback of the current regulation under consideration sphere acts as a lack of system, lack of uniform

standards for public services, and the difficulty of controlling the institutions of civil society for their quality. Legislation on public services provided by the executive, is under development.

Под «административной реформой» принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества. Объектом реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, государственные организации при органах исполнительной власти, иные системы управления, обладающие государственно-властными полномочиями.

Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение [1]. В конце XX - начале XXI вв. в значительной части государств осуществлялись и продолжаются крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

Ключевыми областями административных реформ являются: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Несмотря на то, что в основе программ административных реформ лежат потребности правительств в решении самых разнообразных проблем, представляется правомерным обобщение, что конечная цель современных административных реформ состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом. Такие реформы имеют своей целью устранить препятствия, с которыми сталкиваются правительства при попытке изменить направления социальной и отраслевой политики.

Один из уроков административных реформ состоит в придании им характера постоянной функции государства. Упрощение административных функций, корректировка системы государственных органов и управления кадрами государственных служащих и другие масштабные мероприятия по модернизации государственного управления проводятся планомерно специально для этой цели созданными правительственными органами.

Российское государство обязано обеспечить соответствие собственной системы управления современным реалиям и извлечь уроки из мирового опыта. Вот почему Президент РФ поставил реформу государственного управления в ряд основных приоритетов страны на ближайшие годы.

Смысл «реформаторских» мероприятий в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 год охарактеризован следующим образом: «...в течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но в то же время

обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед...».

Концепция административной реформы предусматривает:

- реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;
- разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов;
- повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;
- создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах;
- создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);
- завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику;
- реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Концепция нацелена, прежде всего, на повышение способности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить достижение конкретных результатов в экономике и социальной сфере, а также рост качества и доступности государственных и муниципальных услуг, на снижение издержек от неэффективности государственных закупок.

В качестве непосредственных результатов реализации Концепции проведения административной реформы в России предполагаются:

- 1) создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей;
- 2) снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза);
- 3) создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;
- 4) повышение качества и доступности государственных услуг для граждан;
- 5) повышение доверия граждан и бизнеса к государственным институтам.

Реализация мероприятий административной реформы должна способствовать повышению качества государственного управления и государственного регулирования. В качестве целевых ориентиров по данным показателям в Концепции предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы. Так, к 2008 г. предполагается достичь значения показателя эффективности государственного управления - 55 единиц,

эффективности государственного регулирования - 60 единиц, а в 2010г. - не менее 70 единиц по каждому из показателей.

Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» с последними изменениями от 23.12.2005 определил, что оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена в качестве приоритетного направления административной реформы.

Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации [2].

Указом № 314 установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, - постановлением Правительства РФ.

Однако правительственная комиссия по проведению административной реформы проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти и пришла к следующему выводу.

800 признаны полностью или частично избыточными;

500 - дублирующими;

в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства РФ или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах, указах Президента РФ и актах Правительства РФ, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни постановлений Правительства РФ и ведомственных актов).

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Комиссией и с точек зрения:

- их типизации - политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т.д.;

- возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти - субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссия также оценивала масштабы реализации государственных функций. В результате такой оценки ряд функций был "рационализирован": определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т.д.

Мероприятия по совершенствованию системы и структуры деятельности федеральных органов исполнительной власти не ограничиваются оптимизацией функций федеральных органов исполнительной власти. В рамках административной реформы особое значение придается функции оказания государственных услуг гражданам и юридическим лицам.

Понятие "услуга" для законодательства не новое. Оно означает способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. В Конституции РФ

понятие "услуга" определяется как вид материальной деятельности (ст. 8, 74); в ГК РФ - как объект гражданских прав (ст. 128, 129); в Бюджетном кодексе РФ - как минимальные государственные социальные стандарты (ст. 6, 65); в Законе об основах социального обслуживания населения - как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы.

Существенным недостатком действующего регулирования рассматриваемой сферы выступает как бессистемность, отсутствие единых требований к государственным услугам, так и трудность контроля институтов гражданского общества за их качеством. Законодательство о государственных услугах, оказываемых органами исполнительной власти, находится в стадии формирования. Пока нет ни одного базового законодательного акта, посвященного данной теме.

Решения по поводу услуг принимаются без учета мнений граждан, возможностей органа власти. Государственный орган сам определяет (по существу, назначает) исполнителя услуги, сам относит услугу к категории бесплатных или платных (за исключением услуг, являющихся платными по закону, например, экологическая экспертиза), сам разрабатывает систему ценообразования, порядок и форму предоставления услуги и т.д.

В результате таких действий органов исполнительной власти получили широкое распространение фиктивные и избыточные государственные услуги.

Необходимым шагом на пути выполнения рассматриваемой задачи представляется также разработка терминологии, поскольку, как показывает анализ законодательства, нормативное определение государственных услуг отсутствует, т.е. не определен предмет правового регулирования. При этом сам термин, как уже отмечалось, встречается в нормативных правовых актах довольно часто.

Необходимо регламентировать порядок не только установления, предоставления государственных услуг, но и финансирования государственных услуг, а также ответственность за их непредоставление, за несоблюдение стандартов и т.д.

К существенным недостаткам правового регулирования следует отнести отсутствие в нем механизмов контроля за качеством услуг, под которым следует понимать совокупность операций, включающую оценку одной или нескольких характеристик государственной услуги, и сравнение полученных результатов с установленными требованиями. Не определен круг лиц, институтов, осуществляющих контроль в этой области.

Прежде всего, хотелось бы отметить, что за последние годы в России активно проводилась административная реформа. На сегодняшний день не существует официального "реестра" результатов административной реформы и официальных оценок их реальности, значительности и полезности. Можно лишь констатировать с определенной долей обоснованности, что на данном этапе административной реформы проводятся масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, совершенствованию порядка их реализации и построению новой системы и структуры

исполнительной власти, создаются необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления.

Проведен анализ функций федеральных органов исполнительной власти, сформулированы предложения и принимаются решения по упразднению избыточных и дублирующих функций и нормативному закреплению необходимых функций. Ликвидационные программы избыточных функций предусматривают: упразднение функций; сокращение масштабов их исполнения; передачу функций участникам рынка, саморегулируемым организациям, на минимально необходимый уровень власти, на аутсорсинг; придание функциям процессуального характера.

Сформулирована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, адекватная новым функциям исполнительной власти в государстве. Федеральная структура исполнительной власти состоит из органов разной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом. Основная цель новой функциональной специализации - исключить коллизии между функциями выработки политики, реализации политики и контролем политики в государстве.

Как видно, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть вопросов административной реформы, касающихся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Мероприятия по ее продолжению носят инерционный характер и направлены преимущественно на то, чтобы завершить формирование федеральных органов исполнительной власти в их новой типологии.

Реформа в основном затрагивает федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне административная реформа реализуется пока лишь в немногих экспериментах.

Литература и источники.

1. См.: Кононов П.И. К вопросу о системе современного российского административного права // Право и практика. 2011. №1.
2. Мельников В.А. Органы государственной власти как субъекты административно-правового механизма // Право и практика. 2010. №2.

Бегзядян А.С. - кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России (beg77@mail.ru)

Begzadyan, A.S. - PhD in Law, Associate Professor

ГАЙБАРЕВА И.Н.
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Ключевые слова: публичное управление, исполнительная власть, обеспечение законности, административный надзор, процессуальная регламентация

В статье исследована проблема совершенствования системы административного надзора. На основании анализа элементов административного надзора, основанных на функции публичного управления, сформулирована дефиниция такого сложного административно-правового явления как функция административного надзора.

GAYBAREVA, I.N.
ADMINISTRATIVE DIVISIONS SUPERVISION AS A FUNCTION OF
PUBLIC ADMINISTRATION

Keywords: public administration, executive power, the rule of law, administrative oversight, the procedural regulation

The paper studies the problem of improving the system of administrative supervision. Based on the analysis of elements of administrative supervision, based on the functions of public administration, formulated the definition of such a complex administrative and legal phenomenon as a function of administrative supervision.

Интерес к административному надзору на протяжении многих лет остается достаточно высоким. В современной административно-правовой науке предпринимаются значительные попытки придать этому сложному административно-правовому явлению четко выраженный характер, определить его понятие, сущность и элементы.

Под административным надзором понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственным органам власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

В науке административного права не получила должного внимания проблема интерпретации административного надзора как функции публичного управления. Решение данной задачи позволит определить место административного надзора в системе функций управления, отнести его к той

или иной группе функций, определить его как структурный элемент системы публичного управления.

Административный надзор включает в себя выполнение важных целей и задач публичного управления. С его помощью обеспечиваются конституционные права и свободы граждан, законные интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Целью административного надзора является также обеспечение законности и дисциплины в деятельности различных субъектов публичного управления. В большинстве случаев он направлен на обеспечение различных видов общественной безопасности и правопорядка.

Проанализируем с теоретической точки зрения назначение административного надзора, потенциальные целенаправленные возможности и обязанности в административном надзоре, специфику управленческого результата, планируемого в результате административного надзора.

Существенный вклад в разработку института административного надзора внес Ф.С. Разаренов. Исследуя соотношение административного надзора и внешнего контроля, различия между ними он видит в том, что органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией, которая включает проверку не только с точки зрения правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности; надзор и контроль различаются по объекту их деятельности (надзор ограничивается проверкой соблюдения определенных правил, органы внешнего контроля занимаются и вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям и т.п.); для административного надзора характерны особые методы его осуществления; характер полномочий органов внешнего специального контроля отличается от полномочий органов административного надзора. В итоге административный надзор определяется как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности [1].

Р.И. Денисов последовательно отстаивает точку зрения о самостоятельности административного надзора среди видов социального контроля и способов обеспечения законности в государственном управлении [2]. Административный надзор, считают А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козлов, представляет собой специфическую разновидность государственного контроля [3]. В свою очередь, Н.Г. Салищева называет административным надзором специфическую форму надведомственного контроля и методом деятельности органов внешнего государственного контроля [4]. При таком подходе также фактически ставится знак равенства между понятиями контроля и надзора. М.С. Студеникина различие между органами контроля и административного надзора видит в широте охватываемой

обследовании сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Органы контроля, считает она, интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта [5].

Ряд ученых-административистов за рубежом убеждены, что деятельность государственных инспекций и служб следует признать контролем, а не надзором; надзор же осуществляет единственный государственный орган – прокуратура [6].

Приведенная палитра мнений позволяет сделать вывод, что сторонники наличия административного надзора в подавляющем своем большинстве рассматривают его как вид, разновидность, специфическую форму и т.д. и т.п. именно контроля.

Выделим элементы юридической (правовой) конструкции функции административного надзора.

Первым элементом юридической конструкции является назначение административного надзора.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, обеспечивать исполнение норм права, соблюдение законности обязаны специально образованные правоохранительные органы – суд, прокуратура, арбитраж. Главный принцип организации этих органов позволяет входить в «соприкосновение», в случае необходимости, со всеми учреждениями, должностными лицами и гражданами [7].

Для определения функции административного надзора данный тезис имеет крайне важное значение.

Вторым элементом юридической конструкции являются потенциальные целенаправленные возможности.

К ним следует отнести универсальные способы (методы, приемы) административного надзора, такие как охрана и регулирование «тех объектов и ценностей, которым государство придает особое значение» [8].

Охрана включает в себя защиту со стороны властного субъекта определенных благ, предметов, ценностей, общественных отношений и т.п.

Третий элемент: строгая процессуальная регламентация административного надзора.

Для органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор, характерен строго определенный процессуальный порядок деятельности. Процессуальная регламентация необходима прежде всего для признания актов административного надзора законными, а действия, совершаемые субъектами административного надзора, – правомерными. Тем самым реализация предоставленных полномочий должна происходить в рамках соответствующих административных процедур, регламентирующих проведение тех или иных административно-надзорных мероприятий, принятие

решений по результатам административного надзора и их процессуальное оформление.

Четвертый элемент: оценка результатов административно-надзорной деятельности.

Данный элемент включает в себя два важных компонента: свободу административного усмотрения при оценке деятельности поднадзорного объекта и параметры результатов административного надзора. Следует сказать, что эти два элемента имеют взаимосвязь и позволяют окончательно разграничить функцию контроля и административного надзора.

Пятый элемент: недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

Эта задача административного надзора входит в содержание функции. Недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта означает, что в случае выявления нарушений требований правил и норм, с целью недопущения их дальнейшего нарушения, а также для предотвращения последствий, которые могут наступить в результате данных нарушений, органы административного надзора принимают меры профилактического, ограничительного, предупредительного характера. В этом случае могут применяться меры процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях, например, как временный запрет деятельности, так и иные меры принудительного характера, в частности приостановление действия лицензии, отмена разрешения на производство работ и т.д.

Дефиниция: функция административного надзора.

На основании вышеприведенных элементов административного надзора, как функции публичного управления, необходимо сформулировать дефиницию этого сложного административно-правового явления.

Таким образом, под функцией административного надзора мы понимаем наиболее общее, универсальное направление деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном (постоянном) воздействии (влиянии, соприкосновении) с объектами управления (объектами административного надзора) с целью охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющей жесткую административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) заданным нормативно-правовыми актами параметрам, а в предусмотренных законом случаях реагирование с целью недопущения ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

Литература и источники

1. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права

на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.

2. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981. С. 12-19.

3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997. С. 619. В дальнейшем эти авторы вновь подтвердили свою точку зрения. См.: Административное право России. М., 2006. С. 412.

4. См.: Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 186.

5. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987.

6. Административное право Украины / Под ред. Ю.П. Битяка. Харьков, 2003. С. 249-252.

7. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 92.

8. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 599.

Гайбарева И.Н. - кандидат социологических наук, доцент кафедры конституционного права, заместитель декана юридического факультета Адыгейского государственного университета (irga@mail.ru)

Gaybareva, I.N. - PhD in Sociology, Associate Professor of Constitutional Law, deputy dean of the Faculty of Law Adyghe State University

УДК 342.922

**ГАЗИЗОВ Д.А., ГАЗИЗОВА Т.Г.
СОСТОЯНИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБОРОТА
НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ**

Ключевые слова: оборот наркотических средств, административные правонарушения, смежные составы

В статье исследуется проблема административных правонарушений и смежных с ними уголовных преступлений в сфере оборота наркотиков. Показано, что административным правонарушениям в сфере оборота наркотических средств присуща высокая латентность, в силу которой статистические данные отражают не столько реальную картину правонарушений в сфере оборота наркотических средств, а активность или пассивность работы правоохранительных органов.

**GAZIZOV, D.A., GAZIZOVA, T.G.
STATE AND ADMINISTRATIVE STRUCTURE OFFENSES IN THE
SPHERE OF CIRCULATION DRUGS**

Keywords: *drug trafficking, administrative offenses related compounds*

The article deals with the problem of administrative offenses, and related criminal offenses in the area of drug trafficking. It is shown that the administrative law in the field of drug trafficking inherent high latency, due to which the statistics do not reflect the real picture as offenses related to narcotic drugs, and the activity or inactivity of law enforcement.

Общеизвестно, что большинство административных правонарушений и преступлений посягают на одни и те же общественные отношения. Их существование – объективная реальность, обусловленная общим «полем» правовой защиты общественных отношений. Для одновидовых составов противоправных деяний, связанных с оборотом наркотических средств характерно однотипное формулирование объективных признаков – «нарушение (несоблюдение) одних и тех же правил, норм» [1]. Не случайно в действующем законодательстве содержится свыше 90 смежных составов уголовных преступлений и административных правонарушений [2].

Анализ статистических данных за 2004 – 2009 гг. свидетельствует о следующей структуре правонарушений в сфере оборота наркотических средств [3]:

– незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов – 8,5%;

– потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (в том числе несовершеннолетними) – 76 %;

– вовлечение несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ – 14,2%;

– пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров – 0,04%.

– непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мер хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и конопли – 0,08%;

– непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли – 1%.

Следует отметить, что приказом ФСКН России № 29, Генпрокуратуры РФ № 53, МВД России № 70, Минюста России № 30, Министра обороны России N 76, МИД России № 1669, Минздравсоцразвития России № 75н, Минобрнауки России № 107, ФСБ России № 49, ФТС России № 268, Роскосмоса №17 от 10.02.2010 г. утверждены формы межведомственной статистической отчетности о результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков».

Основная масса административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств приходится на потребление наркотических средств без

назначения врача (ст. 6.9, ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ). В связи с этим достаточно интересной представляется правоприменительная практика указанных статей КоАП РФ.

Количество выявленных административных правонарушений по ст. 6.9 КоАП РФ (потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч.3 ст. 20.20 КоАП РФ) составило в 2004 г. – 21089, в 2005 г. – 40689, в 2006 г. – 56250, в 2007 г. – 67223, в 2008 г. – 71426, в 2009 – 66431.

Количество выявленных административных правонарушений по ч.3 ст. 20.20 КоАП РФ (потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах) составило в 2004 г. – 146138, в 2005 г. – 50013, в 2006 г. – 56133, в 2007 г. – 66056, в 2008 г. – 22526, в 2009 – 18305.

Вызывает тревогу ежегодный рост количества выявляемых административных правонарушений по ст. 20.22 КоАП РФ, т.к. она предусматривает ответственность за потребление несовершеннолетними наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах. Так, в 2004 г. было выявлено 29737 указанных правонарушений, в 2005 г. – 29622, в 2006 г. – 29475, в 2007 г. – 33479, в 2008 г. – 40832, в 2009 – 44806.

Кроме того, необходимо обратить внимание на несоответствие в санкциях ст. 6.9. и части 3 ст. 20.20 КоАП РФ. Так, ч. 3 ст.20.20 предусматривает ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах и влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей [4].

Статья 6.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ и влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Представляется целесообразным ужесточить ответственность за потребление наркотических средств в общественных местах, т.к. это является своего рода рекламой и может способствовать вовлечению в указанные действия значительного количества лиц.

Следует отметить, что потребление наркотических средств без назначения врача невозможно без их незаконного приобретения или изготовления.

Административная ответственность за незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта – ст. 6.8 КоАП РФ, выявление составило в: 2004 г. – 12648; 2005 г. – 17920; 2006 г. – 17135; 2007 г. – 18551; 2008 г. – 16699; 2009 г. – 16196.

Административным правонарушениям в сфере оборота наркотических

средств присуща высокая латентность. Поэтому, на наш взгляд, ее уровень таков, что любое повышение активности правоохранительных органов в выявлении анализируемых правонарушений приводит к росту статистического показателя, а снижение активности – к его уменьшению. Следовательно, статистические данные не отражают реальной картины правонарушений в сфере оборота наркотических средств, а иллюстрируют скорее активность или пассивность работы правоохранительных органов.

Сведения об административных правонарушениях в сфере оборота наркотических средств, отражаются в формах межведомственной статистики, утвержденных приказом ФСКН России № 29, Генпрокуратуры РФ № 53, МВД России № 70, Минюста России № 30, Министра обороны России N 76, МИД России № 1669, Минздравсоцразвития России № 75н, Минобрнауки России № 107, ФСБ России № 49, ФТС России № 268, Роскосмоса №17 от 10.02.2010 «Об утверждении форм межведомственной статистической отчетности о результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков» (вместе с Инструкцией по составлению и представлению межведомственной статистической отчетности о результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков по формам № 1-МВ-НОН, № 2-МВ-ЗДРАВ, № 3-МВ-НОН, № 4-МВ-НОН, № 5-МВ-НОН, № 6-МВ-НОН, № 7-МВ-НОН) [5].

В соответствии с пунктом 2 вышеуказанного приказа формы: № 4-МВ-НОН «Сведения об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов» (приложение 4) введена начиная с отчета за январь – март 2010 года; № 7-МВ-НОН «Сведения о назначенных судьями административных наказаниях по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов» (приложение 7) начиная с отчета за 2009 год.

В органах внутренних дел отдельно ведутся формы статистической отчетности «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» - «Форма 1-АП», в которых, к сожалению, не содержится сведений о выявленных административных правонарушений по ст. 6.16 КоАП РФ (нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров) отдельной строкой не отражается сведения об административных правонарушениях, связанных с: потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах (ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ); управлением транспортным средством в состоянии наркотического опьянения и т.п.

Федеральным законом от 19.05.2010 № 87-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» [6] КоАП РФ дополнен новой

статьей 10.5.1. «Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» (в соответствии со статьей 7 данный документ вступает в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования, т.е. 18.11.2010 г.) [7].

Таким образом, на наш взгляд, формы статистической отчетности должны быть приведены в соответствии с действующим законодательством.

Динамика, зарегистрированных преступлений в сфере оборота наркотических средств, за период 2004 – 2009 г.г. выглядит следующим образом – 2004 г. – 150100; 2005 г. – 175241; 2006 г. – 212019; 2007 г. – 231218; 2008 г. – 232613 [8]; 2009 – 238527.

Динамика, выявленных административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств, за период 2004 – 2009 г.г. – 2004 г. – 230754; 2005 г. – 168762; 2006 г. – 323711; 2007 г. – 321803; 2008 г. – 331829; 2009 – 188806.

Коэффициент корреляции составляет 0,44. Если не брать во внимание статистические данные за 2009 г., в соответствии с которыми зарегистрировано значительное на 56,8% снижение выявленных административных правонарушений в анализируемой сфере, то коэффициент корреляции будет составлять 0,82. Высокий показатель корреляции свидетельствует о прямой зависимости преступлений от административных правонарушений в анализируемой сфере.

Хочется верить, что значительное снижение выявленных, административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств в 2009 г. обусловлено некоторой реальной стабилизацией положения дел в анализируемой сфере, а не были вызваны желанием, статистическим способом достичь цели Федеральной целевой программой «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 - 2009 годы». Так, постановлением Правительства РФ от 13.09.2005 № 561 «О Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 - 2009 годы» определено, что в результате реализации Программы к 2010 году предполагается сократить масштабы незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации на 16 - 20 процентов по сравнению с 2004 годом. Согласно данным общероссийского мониторинга наркоситуации, проведенного в рамках Федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002 - 2004 годы», количество лиц, допускающих незаконное потребление наркотиков, на 1 января 2005 г. составило 5,99 млн. человек [9].

Взаимосвязь между ранее совершенными административными правонарушениями в сфере оборота наркотических средств и последующим преступным поведением виновного свидетельствует об общности и их внутренней мотивации, наличии единых детерминантов. Специалисты, при этом выделяют следующие аспекты:

– во-первых, своеобразие личностных свойств, ориентирующих на совершение преступления, возникает не в момент его совершения, а складывается до этого в результате всей совокупности условий нравственного формирования личности;

– во-вторых, при всей аксиоматичности положения, согласно которому признать преступником можно лишь того, кто реализовал свою общественную опасность в совершении конкретного преступления, нельзя не принимать во внимание, что совокупность определенных социальных признаков и качеств индивида, обусловивших его общественно опасное поведение, существует до преступления как субъективное условие его совершения;

– в-третьих, антисоциальные свойства личности, определяющие ее общественную опасность, отражаются не только в преступлении, но неизбежно сказываются на его поведении в целом, проявляясь в поступках порой не преступного, но аморального, безнравственного характера [10].

Аморальные и безнравственные поступки, если они существенно нарушают те или иные общественные отношения, приобретают характер административных проступков и даже преступлений [11]. Поэтому предлагаемую А.Б. Сахаровым цепь причинных связей, возникающих в процессе формирования и развития общественно опасной личности преступника, следует дополнить, включением в нее предшествующего опыта совершения административных правонарушений.

Одной из качественных характеристик личности индивида, формирующейся под воздействием как объективных, так и субъективных факторов, является представление о степени допустимого в пределах отклонения от санкционируемых (одобряемых) обществом норм поведения. Еще в конце XIX столетия было замечено, что для русского человека «пресловутый правовой порядок есть чуждый его духу порядок» [12]. И надо признать, что эта особенность русского духа сохранилась и в наши дни. Нормы поведения зависят от того, как человек усвоил общепринятые запреты и нравственные принципы, и выражается в его внутреннем согласии или несогласии с ними (субъективная оценка морально-нравственных и правовых институтов), нормально развитых или деформированных свойств характера (агрессивности, жестокости, душевной черствости, эгоизма, цинизма, дерзости и прочих негативных качеств, формирующих пренебрежение к интересам общества и других людей). Разумеется, даже при наличии негативных свойств характера человек далеко не всегда реализует себя в противоправном поведении.

Указом Президента России от 09.06.2010 № 690 утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [13], в которой указано, что необходимость ее принятия обусловлена динамикой изменений, происходящих в России и в мире, возникновением новых вызовов и угроз, связанных, прежде всего, с появлением новых видов наркотических средств и психотропных веществ, усилением негативных тенденций, таких как устойчивое сокращение численности населения России, в

том числе уменьшение численности молодого трудоспособного населения вследствие расширения масштабов незаконного распространения наркотиков.

Более того, в Стратегии прямо указывается, что на эффективности государственной антинаркотической политики отрицательно сказывается отсутствие государственной системы мониторинга развития наркоситуации.

В этой связи, особое значение приобретает административно-правовая политика, которая в состоянии обеспечить максимально возможное ограничение преступности в анализируемой сфере, сведение ее к такому состоянию, при котором преступность перестала бы быть угрозой национальной безопасности государства [14].

Предметом административно-правовой политики должны быть, во-первых, административная деликтность и преступность; во-вторых, средства противодействия им; в-третьих, концепция сдерживания административной деликтности и преступности; в-четвертых, механизмы их реализации.

Практическое построение и реализация административно-правовой политики должны основываться на определенных организационно-правовых принципах. Во-первых, должны быть четко прописаны приоритеты деятельности государственных, особенно правоохранительных органов, в сфере административно-правового предупреждения незаконного оборота наркотических средств.

Во-вторых, необходимо предвидение будущих законодательных решений субъектов административно-правовой политики (к примеру, декриминализация деяний, утративших общественную опасность) и своевременное приведение в соответствии с ними требуемых организационно-структурных и функционально-целевых изменений.

В-третьих, такого рода политика должна быть ориентирована на реально достигаемые цели по нейтрализации наиболее распространенных причин преступности и сокращению отдельных ее видов путем применения наиболее эффективных и экономически обоснованных юридических средств (административные запреты, надзор, контроль, режимы и т.п.).

В четвертых, формы административно-правовой политики (правотворческая, правоприменительная, правоохранительная, правообучающая и т.п.) в деятельности субъектов предупреждения преступлений должны использоваться комплексно и взаимосвязано между собой. Важно не только разработка и принятие необходимых законов, но и правильное, и эффективное их последующее применение [15], а также доведения до осознания и понимания их населением.

Наконец, в пятых, административно-правовая политика должна быть нацелена как на решение социально-экономических, так и специально-криминологических проблем. Это может быть повышение качества и уровня социальной и правовой жизни населения, согласованные и предсказуемые действия властей по снижению криминогенного фона в регионе и противодействию преступлениям.

Литература и источники

1. См.: Шергина К.Ф. Государство и право на рубеже веков // Материалы Всероссийской конференции. Криминология. Уголовное право. Судебное право. М., 2001. С. 47.
2. См.: Шергин А.П. Новое законодательство об административных правонарушениях и задачи органов внутренних дел // Вестник МВД России. 2003. № 4. С. 17.
3. Данные ГИАЦ МВД России за 2004-2009 гг. по форме отчетности 1 НОН «Отчет о результатах деятельности правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».
4. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С.447.
5. [Электронный ресурс] – электронные данные. – Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы Консультант Плюс: Высшая школа. 2010 // Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2525.
7. Российская газета. 2010. 21 мая.
8. См.: Преступность и правонарушения (2004-2008). Статистический сборник. М., 2009.
9. Собрание законодательства РФ. 2005. № 38. Ст. 3820.
10. См.: Сахаров А. Б. Об антисоциальных чертах личности преступника // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 111-112.
11. См.: Лозбяков В.П., Эриашвили Н.Д. Криминология и административная юрисдикция милиции: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. В.П. Лозбякова. М., 1998. С. 35.
12. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2002. С.131.
13. Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.
14. См.: Фризен П.Д., Газизов Д.А. Административно-правовое предупреждение отдельных видов преступлений: Монография / Науч. ред. проф. Р.М. Абызов. Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2004. С.90.
15. Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1. С.52-63.

Газизов Д.А. - кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России (gazizov@mail.ru)

Газизова Т.Г. - кандидат юридических наук, доцент, ученый секретарь Ученого совета Барнаульского юридического института МВД России

(gazizov@mail.ru)

Gazizov, D.A. - PhD in Law, Associate Professor, Head of the department of administrative law and administrative activities of the internal affairs of Barnaul Law Institute of the Russian Interior Ministry (gazizov@mail.ru)

Gazizova, T.G. - PhD in Law, Associate Professor, Scientific Secretary of the Scientific Council of Barnaul Law Institute of the Russian Interior Ministry

УДК 342.924:98

**КИЗИЛОВ В.В.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В КОАП РФ**

Ключевые слова: государственная служба, административная ответственность государственных служащих

В статье рассмотрена проблема административной ответственности государственных служащих в России. Показано, что трудности закрепления административной ответственности в Кодексе об административных правонарушениях связаны главным образом с отсутствием системных подходов у российского законодателя (а также структур, обладающих законотворческой инициативой) к определению родового объекта административного правонарушения, а также конкретных составов административных правонарушений.

**KIZILOV, V.V.
IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT ADMINISTRATIVE
RESPONSIBLE GOVERNMENT CIVIL SERVANTS
OF THE ADMINISTRATIVE CODE**

Keywords: public service, administrative responsibility of public servants

The article deals with the problem of administrative responsibility of civil servants in Russia. It is shown that the difficulties of securing the administrative responsibility in the Code of Administrative Offences related mainly to the lack of systematic approaches in Russian legislator (as well as structures with legislative initiative) to the definition of a generic object of the administrative offense, as well as specific elements of offense.

Сегодня уже нет сомнения в научной среде о необходимости введения института административной ответственности государственных гражданских

служащих. Достаточное число работ, посвященных данной проблеме, написано и автором [1]. Все проблемы закрепления административной ответственности в КоАП РФ, на наш взгляд, связаны с отсутствием каких-либо подходов у российского законодателя (а также структур, обладающих законотворческой инициативой) к определению родового объекта административного правонарушения, а также конкретных составов административных правонарушений. Однако в странах СНГ законодатель уже давно определился с составами административных правонарушений должностных лиц государственных органов управления [2].

Целью настоящей работы ставится вынесение на обсуждение юридического сообщества авторской концепции административной ответственности гражданских служащих.

Основу авторской концепции составляют:

- введение в КоАП РФ гражданского служащего как специального субъекта административной ответственности,

- введение в КоАП РФ главы, объединяющей составы административно-правовых деликтов гражданских служащих таким родовым признаком, как правонарушения в сфере гражданской службы и предложение конкретных составов административно-правовых деликтов (в законодательстве Республики Казахстан административная ответственность государственных служащих предусмотрена в разных главах, в зависимости от родового признака деликта: в Главе 16 «Административные правонарушения в области налогообложения», в Главе 24 «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления», в Главе 30 «Административные коррупционные правонарушения») [3],

- определение в КоАП РФ органа и должностных лиц, осуществляющих привлечение к административной ответственности гражданских служащих,

- декриминализация части должностных преступлений и трансформация их в административно-правовые деликты, с закреплением ответственности в КоАП РФ.

Итак, для установления гражданского служащего в качестве специального субъекта КоАП РФ достаточно ввести одну статью следующего содержания:

Статья 2.4.1. Административная ответственность гражданских служащих.

Гражданский служащий подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, в результате которых нарушены права и интересы граждан, а также юридических лиц.

Примечание. Гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, осуществляющий на платной основе профессиональную служебную деятельность на предусмотренной сводным реестром должностей государственной гражданской службы Российской Федерации должности гражданской службы, в соответствии с актом о назначении на должность и со

служебным контрактом.

Несмотря на то, что деликты гражданских служащих могут иметь формальные и материальные составы, с целью защиты уже гражданских служащих от злоупотребления правом других лиц, инициирующих привлечение их к ответственности за правонарушения, нам представляется достаточным установление норм ответственности только по деликтам, имеющим материальные составы. Факт правонарушения, безотносительно наступления неблагоприятных последствий, по нашему мнению, не должен являться достаточным для привлечения гражданского служащего к административной ответственности.

Автором предлагается установление административной ответственности по следующим видам деликтов в сфере гражданской службы:

Глава 21¹ Административные правонарушения в государственной гражданской службе

Статья 21^{1.1}. Нарушение установленных запретов в государственной гражданской службе [4].

Нарушение гражданскими служащими при прохождении гражданской службы установленных законодательством Российской Федерации запретов, связанных с извлечением материальной выгоды или доходов

Статья 21^{1.2}. Нарушение мер финансового контроля [4].

1. Умышленное непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством о борьбе с коррупцией, лицами, являющимися кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, а равно супругом (супругой) указанных лиц

2. Умышленное непредставление, несвоевременное представление или представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством о борьбе с коррупцией, лицами, занимающими государственную должность, а равно супругом (супругой) указанных лиц

Статья 21^{1.3}. Предоставление незаконного материального вознаграждения гражданскому служащему

Предоставление физическим или юридическим лицом гражданскому служащему незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния,

Примечание. Не подлежат ответственности физические, юридические лица, предоставившие гражданскому служащему незаконные материальные вознаграждения, подарки, иные материальные блага, услуги, льготы или преимущества, если в отношении их имело место требование со стороны данного гражданского служащего, или если эти физические, юридические лица добровольно в десятидневный срок заявили о случившемся в компетентные органы.

Статья 21^{1.4}. Незаконное участие в предпринимательской деятельности (декриминализация преступления, предусмотренного ст. 289 УК РФ).

Учреждение гражданским служащим организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме

Статья 21^{1.5}. Нарушение сроков предоставления информации и непредоставление информации (Действующий КоАП РФ, к сожалению, содержит меры ответственности за непредоставление информации только при нарушении избирательных прав граждан).

1. Несвоевременное предоставление гражданину информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации

2. Несвоевременное предоставление юридическому лицу информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и экономические интересы этого лица, либо предоставление неполной или заведомо недостоверной информации

3. Отказ в предоставлении гражданину, юридическому лицу информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, которые в соответствии с установленным порядком могут и должны быть предоставлены по запросу граждан, юридических лиц

Статья 21^{1.6}. Утрата документов (например, статьей 26.7 КоАП РФ прямо предписано обеспечивать сохранность документов при производстве по делам об административных правонарушениях).

Умышленные порча или уничтожение документов из дел об административных и налоговых правонарушениях, либо небрежное хранение указанных документов, повлекшее их утрату

Статья 21^{1.7}. Служебный подлог (Декриминализация преступления, предусмотренного ст. 292 УК РФ).

Служебный подлог, то есть внесение гражданским служащим или служащим органа местного самоуправления в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекли нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства

Статья 21^{1.8}. Принуждение к даче показаний (Декриминализация преступления, предусмотренного ст. 302 УК РФ).

Принуждение гражданина, являющегося стороной административного процесса к даче показаний, либо эксперта, специалиста к даче заключения или показаний путем применения угроз, шантажа или иных незаконных действий со стороны должностного лица уполномоченного органа, производящего

административное расследование.

Статья 21¹.9. Незаконное привлечение к ответственности.

1. Назначение административного наказания, а равно привлечение к административной ответственности в нарушение сроков давности, вторично за одно и то же правонарушение, за пределами, установленными законом, а также в отсутствии вины

2. Привлечение к налоговой ответственности при наличии обстоятельств, исключающих привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения, или повторное привлечение к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения

Статья 21¹.10. Издание и применение незаконного нормативного правового акта (данный состав предусмотрен КоАП РК).

1. Издание должностным лицом государственного органа заведомо незаконного нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности физических лиц, законные интересы хозяйствующих субъектов и государства, противоречащего Конституции России либо федеральным законам,

2. Заведомо незаконное применение должностными лицами центральных исполнительных и иных государственных органов, а также местных представительных и исполнительных органов нормативных правовых актов, утративших силу в установленном порядке, признанных судом недействительными, официально неопубликованных в установленном порядке, либо действие которых приостановлено уполномоченными органами, а также не прошедших государственную регистрацию в органах юстиции

Статья 21¹.11. Незаконная передача контрольных и надзорных функций

Незаконная передача контрольных и надзорных функций должностными лицами государственных органов неуполномоченным лицам

Статья 21¹.12. Нарушение процедур государственного контроля (надзора).

Нарушение процедур государственного контроля, установленных действующим законодательством, если такие нарушения привели к ущемлению законных интересов и прав граждан и юридических лиц.

Статья 21¹.13. Самовольное присвоение звания представителя власти или должностного лица, занимающего государственную должность (декриминализация преступления, предусмотренного ст. 288 УК РФ).

Самовольное присвоение звания представителя власти или должностного лица, занимающего государственную должность, в целях получения властных полномочий, если это деяние не содержит признаков уголовно наказуемого деяния

Статья 21¹.14. Злоупотребление должностными полномочиями (декриминализация преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ).

Использование гражданским служащим своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом

интересов общества или государства

Статья 21¹.15. Превышение должностных полномочий (декриминализация преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ).

Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства

Статья 21¹.16. Халатность (декриминализация преступления, предусмотренного ст. 293 УК РФ).

Халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства

Статья 21¹.17. Непринятие мер по частному определению, постановлению суда, представлению прокурора, следователя или дознавателя.

Оставление должностным лицом государственной гражданской службы без рассмотрения частного определения, постановления суда, представления прокурора, следователя или дознавателя либо принятие мер к устранению указанных в них нарушений закона, а равно несвоевременный ответ на частное определение, постановление или представление

Статья 21¹.18. Неисполнение судебных актов, постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях

Уклонение от исполнения требований судебных актов, постановлений, органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния

Статья 21¹.19. Воспрепятствование законной деятельности адвоката.

Воспрепятствование должностным лицом государственной гражданской службы осуществлению законной деятельности адвоката либо коллегии адвокатов, юридической консультации, адвокатской конторы, выразившееся в непредставлении либо отказе представления в установленные законодательством сроки по письменному запросу необходимых документов, материалов или сведений, требуемых для осуществления их профессиональных обязанностей, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния.

Статья 21¹.20. Отказ в постановке на налоговый учет или нарушение сроков постановки на налоговый учет, а также регистрационных действий.

1. Отказ в постановке налогоплательщика на регистрационный учет или на учет налогоплательщика в качестве плательщика налога на добавленную стоимость, а равно нарушение должностным лицом налогового органа установленных налоговым законодательством сроков такой регистрации (учета).

2. Отказ в приеме документов и регистрационных действий в ЕГРЮЛ (ЕГРИП), в нарушение установленных правил

Статья 21¹.21. Незаконное удержание денежных средств.

Незаконное удержание денежных средств граждан и юридических лиц выразившееся в отказе возврата излишне уплаченных (взысканных) налогов и сборов, а также в отказе в зачете излишне уплаченных (взысканных) налогов и сборов.

В отличие от предложенных нами составов административно-правовых деликтов, действующий КоАП РФ реально предусматривает защиту только тех прав граждан, которые связаны с реализацией избирательных прав граждан. А административные правонарушения против порядка управления содержат составы, предусматривающие деликты только управляемой стороны. И это, несмотря на то, что «административная ответственность – это вид юридической ответственности, наступающей вследствие совершения лицом административного правонарушения, т.е. нарушение законодательства об административных правонарушениях, посредством которого осуществляется защита личности, охрана прав и свобод граждан, охрана их здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений» [5].

Исходя из полномочий прокурора, определенных ФЗ «О прокуратуре» в разделе III, постановление о возбуждении дел об административном правонарушении является актом прокурорского реагирования при выявлении нарушения законов Российской Федерации и ее субъектов, а также при выявлении нарушения прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, мы не считаем что полномочия прокурора, связанные с возбуждением дел об административных правонарушениях гражданских служащих, не будут согласовываться с задачами данного надзорного органа.

Для исключения дуализма в положении прокурора в административном процессе (как надзорного органа и органа ведущего самостоятельное административное производство) считаем необходимым, помимо включения в ст. 28.4 КоАП РФ главы с административными правонарушениями в государственной гражданской службе, добавить органы прокуратуры к перечисленным в главе 23 КоАП РФ органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях.

В предложенных нами составах административных правонарушений из-за ограничений по объему составы статей не содержат санкции. Однако, как нам представляется, к гражданскому служащему могут и должны быть применимы:

- предупреждение,
- административный штраф,
- дисквалификация.

Литература и источники

1. См. Кизиллов В.В. Административно-правовые деликты в налоговой сфере, совершаемые должностными лицами налоговых органов. // Ученые записки. Выпуск 2. Сборник статей ученых и аспирантов Адыгейского филиала Московского открытого социального университета. Краснодар 2006. 64-72 с.; Кизиллов В.В. Законодательные предпосылки привлечения к административной ответственности должностных лиц налоговых органов. // Теория и практика административного права и процесса. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар 2006. 171-182 с.; Кизиллов В.В. Гражданский служащий как специальный субъект административной ответственности. // Теория и практика административного права и процесса. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону 2009.; Кизиллов В.В. Нужна ли административная ответственность государственных служащих? // Актуальные проблемы административной ответственности. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Омск 2010. с. 13-20.
2. Законодательство стран СНГ об административной ответственности. Режим доступа <http://www.base.spinform.ru/klview.fwx?razdel=0&klsid=000000109>.
3. КоАП РК. Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnum=1156&page=1
4. См. ст. 15-17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: (принят ГД ФС РФ 7 июля 2004 г.): (с изменениями от 2 февраля 2006 г., 2 марта, 12 апреля, 1 декабря 2007 г., 29 марта, 23 июля, 25 декабря 2008 г., 17, 18 июля, 25 ноября, 17 декабря 2009 г., 29 января, 14 февраля 2010 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2010].
5. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. М.: Проспект, 2010. С.341

Кизиллов В.В. - кандидат юридических наук директор ЗАО «Санар», доцент кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Kizilov, V.V. - PhD in Law, Director of "SANAR", Associate Professor of Constitutional and Administrative Law of Omsk Law Institute

УДК 342.745

КИСЕЛЕВ Ф.Н. О СИСТЕМАТИЗАЦИИ МЕТОДОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Ключевые слова: обеспечение безопасности, исполнительная власть, административное санкционирование, компетенции, типизированные административные процедуры

В статье комплексно рассматривается система методов административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности. Показано, что большая часть материальных и процессуальных норм отечественного законодательства, регламентирующих удостоверительные меры, как составной части административного санкционирования, может быть систематизирована в целях оптимизации деятельности органов исполнительной власти.

KISELYOV, F.N.
ABOUT SYSTEMATIZATION OF METHODS ADMINISTRATIVE
AUTHORIZATION IN THE FIELD OF SECURITY

Keywords: security, executive, administrative authorization, competence, typed administrative procedures

In this paper we consider a system of complex methods of administrative sanction in the field of security. It is shown that most of the substantive and procedural rules of national law governing the certifying measures as part of the administrative authorization, can be organized in order to optimize the activities of the executive branch.

В целях оптимизации деятельности современных органов исполнительной власти следует отметить, что из анализа материальных и процессуальных норм целого ряда несистематизированных федеральных законов, актов Правительства и федеральных органов исполнительной власти, регламентирующих методы административного санкционирования, можно составить ряд типичных удостоверительных мер и административных процедур, применяемых компетентными субъектами исполнительной власти (органами административного санкционирования) в связи с правомерным использованием юридическими и физическими лицами разнообразных техногенных источников опасности.

Так, анализ материальных норм, регламентирующих методы административного санкционирования, позволяет рассматривать в качестве типичных удостоверительных мер:

- одобрение декларации соответствия техногенного источника опасности;
- предоставление сертификата соответствия техногенного источника опасности;
- согласование допустимых отклонений условий и требований безопасности;
- проведение государственного технического осмотра.

Одобрение декларации соответствия техногенного источника опасности,

с нашей точки зрения, является специфической удостоверительной мерой, которая выражается в официальном признании административно-санкционирующим органом проведенной декларантом оценки соответствия техногенного источника опасности установленным условиям и требованиям безопасности. Примечательно, что в нормах действующего законодательства закреплены самые разнообразные виды деклараций техногенных источников опасности, представляемые для оценки в соответствующие органы административного санкционирования:

декларация соответствия продукции и услуг [1];

декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов [2];

декларация безопасности подводного объекта [3];

декларация пожарной безопасности [4];

декларация об объемах производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции [5];

декларация соответствия средств связи [6].

Предоставление сертификата соответствия техногенного источника опасности, на наш взгляд, представляет собой официальное признание компетентным административно-санкционирующим органом соответствия государственным требованиям и условиям безопасности отдельных видов техногенных источников опасности (продукции, работ и услуг), а также отдельных категорий юридических и физических лиц, связанных с использованием техногенных источников опасности. Предоставление сертификата соответствия предусмотрено ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», а также в целом ряде несистематизированных специальных федеральных законов: ФЗ 05.12.1998 № 183-ФЗ «О государственном контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»; ФЗ от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; ФЗ от 22.06.1998 № 86-ФЗ «О лекарственных средствах»; ФЗ от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»; ФЗ «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ; ФЗ от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации»; ФЗ от 19.03.1997 г. N 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации». Данная удостоверительная мера отчасти регламентирована в нормах ФЗ «О техническом регулировании», отдельных постановлениях Правительства РФ [7] и приказах федеральных органов исполнительной власти [8].

Такая удостоверительная мера как «согласование допустимых отклонений условий и требований безопасности» сводится к официальному признанию компетентным административно-санкционирующим органом временных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, превышающих предельно допустимые нормативы. Указанная мера закреплена в нормах ФЗ «Об охране окружающей среды» [9].

Такая удостоверительная мера как «проведение государственного технического осмотра», по сути, является официальным одобрением

компетентным административно-санкционирующим органом действий водителей по обеспечению безопасности автотранспортных средств и прицепов к ним (далее транспортные средства), а также тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним (далее машины). Проведение государственного технического осмотра предусмотрено ФЗ «О безопасности дорожного движения» [10]. Данная мера регламентирована в нормах специальных постановлений Правительства РФ, устанавливающих общий порядок проведения государственного технического осмотра, а также нормах приказов отдельных федеральных министерств (МВД РФ, Минсельхоза России) устанавливающих, по сути, административные процедуры проведения государственного технического осмотра компетентными административно-санкционирующими органами обеспечения безопасности дорожного движения (Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, органы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации).

Если проанализировать административно-процессуальные нормы федерального законодательства, регламентирующего методы административного санкционирования, то логично составить ряд типизированных административных процедур, в соответствии с которыми применяются перечисленные выше удостоверительные меры.

Так, в качестве типизированных административных процедур одобрения декларации техногенного источника опасности, на наш взгляд, следует рассматривать:

- 1) прием декларации техногенного источника опасности;
- 2) регистрация декларации техногенного источника опасности;
- 3) внесение сведений представленной декларации техногенного источника опасности в информационный фонд компетентного административно-санкционирующего органа;
- 4) предоставление сведений, содержащихся в декларациях по запросам заинтересованных организаций.

Типизированными административными процедурами по предоставлению сертификата соответствия техногенного источника опасности, по нашему мнению, следует считать:

- прием заявки на проведение сертификации;
- рассмотрение заявки и принятие решения о проведении сертификации;
- проведение оценки объекта соответствия сертификационным требованиям;
- оформление, регистрацию и выдачу сертификата соответствия

Типизированными административными процедурами проведения государственного технического осмотра являются:

- 1) прием транспортного средства или машины к техническому осмотру;
- 2) осмотр транспортного средства или машины;
- 3) оформление результатов технического осмотра транспортного средства или машины;

4) выдача дубликата талона на транспортное средство или допуска на эксплуатацию машины.

Административные процедуры согласования допустимых отклонений условий и требований безопасности до настоящего времени, к сожалению, не регламентированы.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что большая часть материальных и процессуальных норм отечественного законодательства, регламентирующих удостоверительные меры, как составной части административного санкционирования, может быть систематизирована в целях оптимизации деятельности органов исполнительной власти.

В качестве основного пути предлагаемой систематизации можно предложить разработку и принятие федерального закона «Об основах административного санкционирования в Российской Федерации», в соответствующих разделах которого логично выделить типичные методы административного санкционирования и сопоставимые с ними типизированные административные процедуры.

Литература и источники

1. ФЗ «О техническом регулировании» / СЗ. РФ 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140, постановление Правительства РФ от 07.07.1999 № 766 «Об утверждении перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия. Порядка принятия декларации о соответствии и ее регистрации» / СЗ. РФ 19.07.1999, N 29, ст. 3746.
2. Постановление Правительства РФ от 11.05.1999 № 526 «Об утверждении правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» / СЗ. РФ. 17.05.1999. N 20, ст. 2445.
3. Постановление Правительства РФ от 21.02.2002 № 124 «О декларировании безопасности подводных потенциально опасных объектов, находящихся во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации» СЗ. РФ. 25.02.2002, N 8, ст. 849.
4. Приказ МЧС России от 24.02.2009 № 91 «Об утверждении формы и порядка регистрации декларации пожарной безопасности» / Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 15, 13.04.2009.
5. Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 858 «О представлении деклараций об объемах производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» /СЗ. РФ, 09.01.2006, N 2, ст. 223.
6. Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2005 г. N 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи» / СЗ. РФ, 18.04.2005, N 16, ст. 1463.
7. См.: Постановление Правительства РФ от 10.06.2010 № 428 «Об органе по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий

(центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции, предусмотренной техническим регламентом о безопасности машин и оборудования» / СЗ. РФ, 21.06.2010, N 25, ст. 3185; постановление Правительства РФ от 25.06. 2009 г. N 532 «Об утверждении Перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации» / СЗ.РФ 29.06.2009, N 26, ст. 3206; постановление Правительства РФ от 13 апреля 2005 г. N 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи» / СЗ. РФ, 18.04.2005, N 16, ст. 1463.

8. См. например, приказ Минтранса от 22.12.2008 № 217 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта исполнения государственных функций по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению Государственного реестра аэропортов Российской Федерации» / Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 22, 01.06.2009.

9. См.: Ст. 12 ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» / СЗ. РФ 03.05.1999, N 18, ст. 2222.

10. См.: Ст.17 ФЗ от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» / СЗ. РФ 11.12.1995, N 50, ст. 4873.

Киселев Ф.Н. - аспирант Вятского государственного гуманитарного университета (fnk@mail.ru)

Kiselev, F.N. - Post-graduate Vyatka State Humanitarian University

УДК 340.132.2

МАРТЫНОВ А.В.
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Ключевые слова: административный надзор, правовое регулирование, субъекты федерации, административная реформа

В статье рассмотрены проблемы совершенствования системы административного надзора в субъектах Российской Федерации. Показано, что общее увеличение числа надзорных органов без надлежащего правового закрепления их функций негативно отражается на всей системе публичного управления.

MARTYNOV, A.V.
ADMINISTRATIVE SUPERVISION SUBJECTS RUSSIA:
LEGAL FRAMEWORK AND PROCEDURES FOR

Keywords: *administrative supervision, legal regulation, subjects of the federation, administrative reform*

The article deals with the problem of improving the system of administrative supervision in the Russian Federation. It is shown that the overall increase in the number of supervisory authorities without proper legal consolidation of their functions negative impact on the entire system of public administration.

В последнее время административному надзору уделяется значительное внимание учеными в области административного права [1]. Это связано с существенным влиянием данного вида государственно-управленческой деятельности в обеспечении задач и функций современного публичного управления.

Административный надзор является важнейшим способом обеспечения безопасности в Российском государстве, правовым механизмом защиты конституционных прав и свобод граждан, соблюдения законных интересов юридических лиц, необходимой формой публичного управления и функцией государственных органов исполнительной власти.

По различным оценкам в настоящее время в России на многих предприятиях и производствах эксплуатируется до 70% изношенного оборудования (так, по данным Росстехнадзора на 2010 год износ активной части основных фондов в электроэнергетике достигает 65%) [2], которое морально и физически устарело и не соответствует требованиям современного технического прогресса и требованиям рыночной экономики. Следовательно, административный надзор должен отвечать современным потребностям Российского государства, так как без данного института невозможно осуществлять эффективное публичное управление.

Следует также отметить, что более 90% граждан Российской Федерации считают необходимым усилить меры государственного контроля и надзора в различных сферах жизнедеятельности [3]. Данное обстоятельство указывает на потребность общества в подобной деятельности государства.

Между тем, существует необходимость в переосмыслении теоретических положений административного надзора, сформировавшихся еще в науке советского административного права. При этом действующий правовой механизм административного надзора также не соответствует развитию политических, экономических и правовых преобразований в современном Российском государстве. Не были решены задачи по совершенствованию контроля и надзора также и в рамках проводимой Административной реформы в 2006-2010 г.г. В частности, предполагалось «разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов...» [4]. Однако общее увеличение числа надзорных органов без надлежащего правового закрепления их функций негативно отражается на всей системе публичного управления.

Более того, сокращение административных барьеров для бизнеса, в том числе и сфер, в которых осуществляется административный надзор, влечет существенное уменьшение качества жизни граждан России. Результаты таких нововведений могут приносить лишь поверхностный и политический эффект, а на деле приводят к отсутствию элементарного надзора в самых его общих чертах. Например, пожары, произошедшие летом 2010 года, - результат не только стихии и аномалий, но и отсутствия профилактической административно-надзорной деятельности, печальный итог перераспределения управленческих функций и надзорных функций между вертикальными и горизонтальными участниками публичного управления. По сути дела, Административная реформа (её сущность и идеология) лишила содержательности административного надзора в его традиционных и истинных представлениях о сущности данного вида государственной деятельности.

Среди важнейших проблем института административного надзора является отсутствие глубокого анализа данного вида государственно-управленческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Следует особо отметить, что в научных, учебных и практических работах фактически не уделяется внимание правовой регламентации и организации административного надзора в субъектах Российской Федерации.

Данные обстоятельства негативно влияют на понимание сущности административно-надзорной деятельности в целом.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5] государственный контроль (надзор) подразделяется на федеральный государственный контроль (надзор) и региональный государственный контроль (надзор).

Под региональным государственным контролем (надзором), согласно положениям указанного федерального закона, следует понимать деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации.

К сожалению, из данного определения не следует каких-либо характерных особенностей регионального государственного контроля (надзора), кроме как, что он осуществляется органами исполнительной власти субъекта РФ.

Вместе с тем, существуют значительные особенности, как в правовом регулировании, так и в организации государственного контроля (надзора) на уровне субъекта РФ. В силу отсутствия законодательного разграничения контроля и надзора используется понятие государственного контроля (надзора), закрепленное в федеральном законе от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ, применительно к правоотношениям осуществления административного надзора.

Во-первых, региональный административный надзор осуществляется в

трех случаях:

1. Если это прямо предусмотрено федеральным законодательством Российской Федерации, в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч.2 ст.26.3 Федеральным законом РФ от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение следующих вопросов: создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения (пункт 8); сохранения, использования и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта РФ, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения (пункт 15); осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (пункт 42.1); осуществления мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством (44.1); осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (пункт 56); осуществления государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (пункт 57); осуществления государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пункт 59); осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства (пункт 61) и др.

Также региональный административный надзор устанавливается и в других нормативных правовых актах (федерального уровня).

Так, в соответствии с Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 13 декабря 1993 г. №1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации», в систему органов гостехнадзора входят: Главная

государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Минсельхоза России и государственные инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники органов исполнительной власти субъектов РФ с соответствующими государственными инспекциями городов и районов (пункт 2 Постановления).

Аналогичные положения содержатся и в Постановлении Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. №54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации», согласно которому государственный строительный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, и органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора. Разграничение предметов государственного строительного надзора на федеральном и региональном уровне закреплено в ст.54 Градостроительного кодекса РФ.

Вместе с тем, полный перечень органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор, содержится в единственном нормативном правовом акте – Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Так, в Главе 23 КоАП РФ указываются государственные органы исполнительной власти и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. При этом большинство таких органов исполнительной власти имеют наименование «органов, осуществляющих функции контроля и надзора ...» в определенной сфере государственного управления.

Исходя из содержания статей, включенных в Главу 23 КоАП РФ, указанные органы могут осуществлять либо только федеральный контроль и надзор, либо федеральный и региональный государственный контроль и надзор.

Так, государственные органы исполнительной власти и их должностные лица, осуществляющие только федеральный контроль и надзор, перечислены в ст.ст.23.3, 23.5, 23.7, 23.8, 23.9, 23.10, 23.12, 23.13, 23.15, 23.22, 23.23, 23.24, 23.25, 23.27, 23.28, 23.30, 23.31, 23.32, 23.33, 23.36, 23.42, 23.43, 23.44, 23.46, 23.47, 23.48, 23.49, 23.50, 23.52, 23.54, 23.56, 23.58, 23.59, 23.60, 23.62, 23.63, 23.65, 23.67, 23.69 КоАП РФ.

К полномочиям других государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, отнесено осуществление как федерального, так и регионального административного надзора: 1) Органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор (ст.23.14 КоАП РФ); 2) Органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель (ст.23.20 КоАП РФ); 3) Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (п.2 ч.2 ст.23.21 КоАП РФ); 4) Органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ст.23.29

КоАП РФ); 5) Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор (ст.23.34 КоАП РФ); 6) Органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (ст.23.35 КоАП РФ); 7) Органы, уполномоченные в области государственного регулирования тарифов (п.3 ч.2 ст.23.51 КоАП РФ); 8) Органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора (ст.23.56 КоАП РФ); 9) Органы, осуществляющие государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации объектов культурного наследия и их государственную охрану (ст.23.57 КоАП РФ); 10) Органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст.23.66 КоАП РФ); 11) Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий и организациями коммунального комплекса (ст.23.70 КоАП РФ).

Следует отметить, что и в первом, и во втором случаях, предметом административного надзора становятся специальные нормы и правила, установленные федеральным законодательством, а в некоторых случаях, еще нормы регионального законодательства.

2. Если это отнесено федеральным законодательством к компетенции субъектов Российской Федерации.

Согласно Главе 23 КоАП РФ только региональный государственный контроль и надзор, осуществляется в следующих сферах государственного управления: 1) Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (ст.23.22.1 КоАП РФ); 2) Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (ст.23.23.1 КоАП РФ); 3) Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (ст.23.24.1 КоАП РФ); 4) Органы, осуществляющие функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ст.23.26 КоАП РФ); 5) Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям (ст.23.55 КоАП РФ); 6) Органы, осуществляющие контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ст. 23.64 КоАП РФ).

3. Если это предусмотрено законодательством субъекта РФ, как их исключительная компетенция. В этом случае, предметом административного надзора становятся специальные нормы и правила, установленные субъектом

РФ. К числу таких органов можно отнести прежде всего органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор в сфере благоустройства территорий, и расположенных на них объектов (Административно-техническая инспекция (служба) Калининградской области; Инспекция государственного административно-технического надзора Костромской области; Главное управление государственного административно-технического надзора Московской области; Инспекция административно-технического надзора Нижегородской области; Инспекция административно-технического надзора Ульяновской области; Объединение административно-технических инспекций города Москвы; Государственная административно-техническая инспекция города Санкт-Петербурга и др. - виды региональных органов государственной власти приведены по состоянию на 1 сентября 2010 года).

Во-вторых, вопросы организации деятельности и функционирования органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих административный надзор, находятся в ведении главы субъекта РФ, законодательных (представительных) органов субъекта РФ и высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Рассматривая законодательство субъектов Российской Федерации, устанавливающее порядок организации административного надзора, следует указать об отсутствии системных подходов в этой сфере правового регулирования. Однако анализ более 2000 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о возможности применения определенной классификации источников административного надзора на уровне субъектов Российской Федерации.

Первый уровень составляют нормативные правовые акты, регулирующие общие требования к осуществлению регионального административного надзора. Лишь в немногих субъектах были приняты законы, регулирующие общие вопросы осуществления регионального административного надзора. Например, Закон Республики Коми от 6 июля 2009 г. №66-РЗ «О некоторых вопросах в области организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории Республики Коми»; Закон Хабаровского края от 29 июля 2009 г. №263 «О порядке организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Хабаровском крае»; Закон Брянской области от 31 декабря 2009 г. №117-З «О некоторых вопросах в сфере организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории Брянской области» [7] и др.

В некоторых субъектах Российской Федерации по общим вопросам осуществления регионального административного надзора принимаются нормативные правовые акты в форме указов главы субъекта Федерации [7].

Важное значение имеют нормативные правовые акты, устанавливающие перечень государственных органов и их должностных лиц, наделенных

полномочиями на осуществление регионального административного надзора, например: Постановление Губернатора Кемеровской области от 24 ноября 2009 г. №59-пг «Об исполнительных органах государственной власти Кемеровской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)» [8]; Постановление Губернатора Магаданской области от 22 октября 2009 г. №138-п «Об утверждении перечня органов исполнительной власти Магаданской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)» [8]; Постановление Губернатора Саратовской области от 3 июня 2009 г. №48 «Вопросы организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) на территории области» (вместе с «перечнем органов исполнительной власти области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)» [9].

Второй уровень составляют нормативные правовые акты, регулирующие административно-правовой статус органов и должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора, а также процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства.

Законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться система государственных исполнительных органов, в которую включаются органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор. К примеру, в соответствии с Законом Республики Адыгея от 24 октября 2007 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея» в систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят Службы, осуществляющие на основе единоначалия преимущественно функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Кроме законов, правовой статус органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор, может регулироваться нормативными правовыми актами государственных исполнительных органов субъекта Российской Федерации и руководителем субъекта Российской Федерации. Примерами таких нормативных правовых актов могут быть: Указ Президента Республики Бурятия от 22 мая 2006 г. №263 «О службе государственного строительного надзора Республики Бурятия» [8]; Постановление Губернатора Ульяновской области от 21 августа 2009 г. №59 «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере регулирования цен (тарифов)» [8]; Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 13.08.2007 г. №141 «О положении об Управлении государственных инспекций по надзору за строительством зданий сооружений и эксплуатацией жилищного фонда Республики Адыгея» [6] и др.

Ключевое значение в регулировании правового статуса надзорных органов и их должностных лиц, а также и процессуальных вопросов, имеют административные регламенты исполнения государственной функции контроля и надзора.

Следует отметить, что не во всех субъектах Российской Федерации

приняты подобные административные регламенты, что, в принципе, должно было быть сделано в рамках административной реформы.

Подводя итог можно констатировать, что административный надзор в субъектах РФ осуществляется в рамках сложившейся практики на федеральном уровне. При этом региональный административный надзор входит в единую централизованную систему административно-надзорной деятельности государства, что подтверждается четким разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, единство системы административного надзора означает координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению административного надзора в установленных сферах деятельности.

Литература и источники

1. См. напр.: Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2010; Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010; Домрачев Д.Г. Дорожный надзор Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. Потокин И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2008; и др.
2. Безопасность труда в промышленности. 2010. №2. С.4.
3. Опрос был проведен диссертантом в рамках настоящего научного исследования. Опрошено 8000 человек в более чем 10 субъектах РФ.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09 февраля 2008 г. №157-р, Постановлений Правительства РФ от 23 марта 2008 г. №221, от 10 марта 2009 г. №219) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2005. - №46. – Ст.4720; 2008. - №7. – Ст.633; 2008. - №14. – Ст.1413; 2009. - №12. – Ст.1429.
5. СЗ РФ. 2008. №52 (ч.1). Ст.6249; 2009. №18 (ч.1). Ст.2140; 2009. №29. Ст.3601; 2009. №48. Ст.5711; 2009. №52 (ч.1). Ст.6441; 2010. №18. Ст.2142.
6. СПС «КонсультантПлюс».
7. Например, Указ Президента Удмуртской Республики от 22.09.2009 г. №239 «О создании межведомственной республиканской комиссии по совершенствованию организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Удмуртской Республике» // СПС «КонсультантПлюс»; Указ Губернатора Пермского края от 29 декабря 2009 г. №70 «Об организации и осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории Пермского края» // СПС «КонсультантПлюс»; Распоряжение Губернатора Московской области от 18 февраля 2010 г. №60-РГ «О некоторых мерах по упорядочиванию осуществления регионального контроля (надзора) за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Губернатора Самарской области от 16 июля 2009 г. №76 «О мерах по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) на территории Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс» и др.

8. СПС «Гарант».

9. Саратовская областная газета. №96 (2344). 10.06.2009.

10. Ведомости Республики Адыгея. 2007. №11. Ст.975

Мартынов А.В. - кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по учебной работе (avmart@mail.ru)

Martynov, A.V. - PhD in Law, Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law of the Nizhny Novgorod State University. NI Lobachevsky for Academic Affairs
