
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

3.1 (85) • 2021

САРАТОВ • МОСКВА

Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по специальностям:

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки);

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки);

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки);

12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки);

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки);

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки);

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки);

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки);

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки);

12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

Редакционная коллегия:

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варьгин*, д.ю.н., профессор; *А.А. Волос*, к.ю.н.; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришкочец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремьян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н., *Н.И. Малыгина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырков*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Soldatkina*, к.ю.н. доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н. доцент; *Ю.В. Сорочкина*, к.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федонин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыhalo*, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

А.И. Абдуллин – д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин* – д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев* – д.ю.н., доцент; *С.А. Белоусов* – д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова* – д.ю.н., доцент; *Е.В. Ваилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов* – д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

Editorial board:

A.Yu. Sokolov (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B.G. Dubrovin* (executive secretary); *A.P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E.N. Abanina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M.T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A.L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E.G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Volos*, Candidate of Law; *S.V. Voroshilova*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Ivanov*, Candidate of Law, Associate professor; *O.V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N.N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A.V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G.N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I.N. Konovalev*, Doctor of History, Professor; *O.V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O.A. Lakaev*, Candidate of Law; *D.A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Makarov*, Candidate of Law; *N.I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N.S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B.T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M.B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *O.Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G.S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Smagina*, Candidate of Law, Associate professor; *O.L. Soldatkina*, Candidate of Law, Associate professor; *T.A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *Yu.V. Sorokina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N.I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L.K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L.A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *V.V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A.E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I.V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S.E. Channov*, Doctor of Law, Professor, *E.Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

Editorial council:

A.I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S.N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *D.K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate professor; *S.A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E.S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E.V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D.H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G.A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N.A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V.G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Litsitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I.V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B.V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V.A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D.A. Sмирнов*, Doctor of Law, Professor; *A.Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu.N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L.G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O.A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Савенков А.Н. (Москва, ИГП РАН)</i> Приветственное слово директора ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»	10
<i>Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН), Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> 85 лет на службе государству и академической науке: краткий обзор международной научной конференции (8 октября 2021 года)	12

РАЗРАБОТКА И РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РАБОТАХ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВИСТОВ

<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)</i> Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям (к 85-летию сектора административного права и административного процесса ИГП РАН)	21
<i>Росинский Б.В. (Москва, МГЮА (Университет им. О.Е. Кутафина))</i> Современное понимание предмета административного права	37
<i>Редкоус В.М. (Москва, ИГП РАН)</i> Профессор Виктор Фомич Коток (13.09.1911-09.02.1974): современные взгляды на научное наследие (конституционно-правовой и административно-правовой аспекты)	44
<i>Каплунов А.И. (Санкт-Петербург, СПбУ МВД России)</i> О процессуальной природе и содержании «административного» судопроизводства	57
<i>Вареник П.К. (Москва, Финуниверситет)</i> Концепция становления и развития административного права в работах А.И. Елистратова и З.А. Горюшкина	66
<i>Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН)</i> О В.И. Ремне-ве и А.Е. Лунева – видных ученых-сотрудниках ИГП РАН	77
<i>Сморчкова Л.Н. (Москва, ИГП РАН)</i> К вопросу о научных основах государственного управления и их взаимосвязи с наукой административного права	84
<i>Ивакин В.И. (Москва, РУТ (МИИТ))</i> Вспоминая профессора Б.М. Лазарева	93

Иванюженко А.Б. (Санкт-Петербург, Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС)

Административно-процессуальные гарантии реализации
Пенсионным фондом Российской Федерации функций
страховщика в обязательном пенсионном страховании:
от идей В.Д. Сорокина – к правовой реальности 100

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)

Институционализация доктрины публичной власти
в конституционном пространстве современной России 109

Стахов А.И. (Москва, Центр исследования проблем правосудия РГУП)

Административно устранимые и административно наказуемые
нарушения обязательных требований в структуре
современного административного процесса 120

Запольский С.В. (Москва, ИГП РАН)

О юридических инструментах борьбы
с экономическими правонарушениями 132

Гришковец А.А. (Москва, ИГП РАН)

Медицинские ограничения, связанные с государственной
гражданской службой: опыт современной России 144

Щукина Т.В. (Москва, ИГП РАН)

Принцип солидарности в экономической деятельности
государства: административно-правовой аспект реализации
новых подходов к архитектуре управления в системе
публичной власти. 158

Зюзин В.А. (Москва, РГУП)

Трансформация административного права
в условиях новых конституционных реалий: принципы,
публичное воздействие, предмет 166

Порываев С.А. (Москва, РГУП)

Административно-правовые акты как современная форма
регулирования правоотношений 176

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
ФИНАНСОВОГО И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА**

Васянина Е.Л. (Москва, ИГП РАН)

Финансово-правовые и административно-правовые аспекты
регулирования экономики 182

<i>Матвиенко Г.В. (Москва, Финуниверситет)</i>	
Административное производство по жалобам в таможенных органах в условиях цифровизации	194
<i>Яковлева М.А. (Москва, Центр финансово-правовых исследований МИИ)</i>	
Государственно-правовое регулирование отношений в банковской сфере.	204

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

<i>Балытников В.В. (Москва, Центр исследования проблем территориального управления и самоуправления МГОУ)</i>	
«Культурная контрреволюция»? Новая государственная медиаполитика в Китайской Народной Республике	210

Трибуна молодых ученых

<i>Рубцов О.И. (Москва, ИГП РАН, аспирант)</i>	
Административно-правовые основы, регулирующие порядок проведения публичных и непубличных массовых мероприятий	215
<i>Мазеин А.В. (Екатеринбург, УИУ РАНХиГС, аспирант)</i>	
Понятие принципа проактивности в управленческой деятельности органов исполнительной власти: научные и легальные подходы	227
<i>Самсонов А.И. (Москва, ИГП РАН, аспирант)</i>	
Эволюция инвестиционной функции органов публичной власти на муниципальном уровне (конец XV – начало XX века).	236

CONTENT

Savenkov A.N. (Moscow)

Welcome speech by Alexander Nikolaevich Savenkov,
Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy
of Sciences, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member
of the Russian Academy of Sciences, Honored Lawyer
of the Russian Federation. 10

Vinogradova E.V., Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A.Yu. (Saratov)

85 years in the service of the public and academic science:
a short review of the international scientific conference
(October 8, 2021) 12

DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE WORKS OF RUSSIAN ADMINISTRATORIALISTS

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)

Academic science of domestic administrative law:
from sources to new achievements (to the 85th anniversary
of the administrative law sector and administrative process
of IGP RAS) 21

Rossinsky B.W. (Moscow)

Modern understanding of the subject administrative law 37

Redkous V.M. (Moscow)

Professor Viktor Fomich Kotok (09/13/1911-09/02/1974):
modern views on scientific heritage (constitutional and legal
and administrative aspects) 44

Kaplunov A.I. (St. Petersburg)

On the procedural nature and content of “administrative”
legal proceedings. 57

Varenik P.K. (Moscow)

The concept of the formation and development
of administrative law in the works of A.I. Elistratov
and Z.A. Goryushkin. 66

Glazunova I.V. (Moscow)

About Remnev V.I., Lunev A.E., eminent scientists –
employees of IGP RAS. 77

Smorchkova L.N. (Moscow)

On the issue of the scientific foundations
of public administration and the relationship
with the science of administrative law 84

<i>Ivakin V.I. (Moscow)</i>	
Remembering Professor B.M. Lazarev	93
<i>Ivanyuzhenko A.B. (St. Petersburg)</i>	
Administrative and procedural guarantees of the implementation by the Pension Fund of the Russian Federation of the functions of the insurer in mandatory pension insurance: from the ideas of V.D. Sorokin – to the legal reality	100

ACTUAL PROBLEMS OF MODERN ADMINISTRATIVE LAW

<i>Vinogradova E.V. (Moscow)</i>	
Institutionalization of the Doctrine of Public Authority in the Constitutional space of Modern Russia	109
<i>Stakhov A.I. (Moscow)</i>	
Administratively removable and administratively punishable violations of mandatory requirements in the structure of the modern administrative process	120
<i>Zapolsky S.V. (Moscow)</i>	
On legal instruments for combating economic offenses	132
<i>Grishkovets A.A. (Moscow)</i>	
Medical restrictions on state civil service: experience of modern Russian.	144
<i>Shchukina T.V. (Moscow)</i>	
The principle of solidarity in the economic activity of the state: the administrative and legal aspect of the implementation of new approaches to the architecture of governance in the public authority system	158
<i>Zyuzin V.A. (Moscow)</i>	
Transformation of administrative law in the context of new constitutional realities: principles, public impact, subject	166
<i>Porivaev S.A. (Moscow)</i>	
Administrative and legal acts as a modern form of regulation of legal relations.	176

**ACTUAL PROBLEMS OF MODERN FINANCIAL
AND INFORMATION LAW**

<i>Vasyanina E.L. (Moscow)</i>	
Financial-legal and administrative-legal aspects of economic regulation	182

<i>Matvienko G.V. (Moscow)</i>	
Administrative proceedings on complaints in the customs authorities in the context of digitalization	194

<i>Yakovleva M.A. (Moscow)</i>	
State regulation of the relations in the banking sector	204

FOREIGN EXPERIENCE

<i>Balytnikov V.V (Moscow)</i>	
“Cultural Counter-Revolution”? A New State Media Policy in the People's Republic of China	210

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Rubtsov O.I. (Moscow)</i>	
Administrative and legal framework governing the procedure for holding public and non-public mass events	215

<i>Mazein A.V. (Ekaterinburg)</i>	
The Definition of the Principle of Proactivity in the Management Activities of Executive Authorities: Scientific and Legal Approaches.	227

<i>Samsonov A.I. (Moscow)</i>	
Evolution of the investment function of public authorities at the municipal level (late XV-early XX centuries)	236



В этом году мы отмечаем 85-летие сектора административного права и административного процесса.

За свою почти вековую историю в секторе административного права сформировалась целая плеяда выдающихся ученых-правоведов, достойных представителей академических традиций науки административного права.

В Институте сложилась славная традиция вспоминать предшественников, плодотворно служивших академической науке в его стенах, оценивать достижения прошлого и намечать перспективы развития. Достаточно сказать, что с конца 1990-х годов сектором административного права практически ежегодно проводится общероссийская научно-практическая конференция «Лазаревские чтения», посвященная памяти видного ученого-административиста, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Бориса Михайловича Лазарева. Не забыты имена и других ученых сектора административного права. Проводятся научные мероприятия, посвященные памяти Михаила Ивановича Пискотина и Елены Викторовны Шориной. Выражаю уверенность в том, что чествование ученых сектора, внесших весомый вклад в науку, продолжится и впредь. Благодаря бережному сохранению памяти о предшественниках поддерживаются и укрепляются академические традиции Института государства и права.

Научные сотрудники сектора административного права и административного процесса достойно продолжают дело предшественников.

Ряд видных ученых, работавших в секторе в разное время, входили в состав руководства Института государства и права РАН. Так,

И. П. Трайнин и Б. Н. Топорнин занимали должность директора, а Н. Ю. Хаманева – заместителя директора Института. И. Л. Бачило, В. Ф. Коток, Б. М. Лазарев, М. И. Пискотин, Ц. А. Ямпольская являлись заведующими секторами. Б. Н. Топорнин, Г. А. Тосунян, И. П. Трайнин были избраны действительными членами Академии наук нашей страны.

Заслуги ученых сектора получили высокую оценку государством. Почетное звание «Заслуженный деятель науки РСФСР» было присвоено В. Ф. Котоку, Б. М. Лазареву, М. И. Пискотину, Ц. А. Ямпольской, а «Заслуженный деятель науки Российской Федерации» – Г. А. Тосуняну. Заслуженными юристами РСФСР стали И. Л. Бачило и Ю. А. Розенбаум, а заслуженными юристами РФ – В. В. Альхименко, С. В. Запольский, Н. Ю. Хаманева. Г. А. Тосунян с 2018 г. – академик Российской академии наук.

Труды научных сотрудников сектора разных лет по праву входят в золотой фонд специальной юридической литературы по административному праву. Среди них хотелось бы особо выделить монографию Б. М. Лазарева «Компетенция органов управления» (1972) и монографию Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» (1964), которые во многом сохраняют актуальность и служат источником идей и поводом для дискуссий.

Благодарю научный коллектив сектора административного права и административного процесса за многолетний плодотворный труд, желаю успехов в работе по развитию академической науки административного права, которая ныне как нельзя более востребована жизнью.

А. Н. САВЕНКОВ,
директор ФГБУН «Институт государства
и права Российской академии наук»,
доктор юридических наук,
профессор, член-корреспондент
Российской академии наук,
заслуженный юрист РФ

**Е.В. Виноградова,**

*доктор юридических наук, профессор,
первый заместитель директора
Института государства и права
Российской академии наук*

E.V. Vinogradova,

*Doctor of Law, Professor, First Deputy
Director of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
adminlaw@igpran.ru*

М.Н. Кобзарь-Фролова,

*доктор юридических наук,
профессор, заведующая сектором
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
главный научный сотрудник сектора*

M.N. Kobzar-Frolova,

*Doctor of Law, Professor,
Head of the Administrative Law
and Process Sector, Chief Researcher
of the Administrative Law and Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
humanrights@igpran.ru*

А.Ю. Соколов,

*доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук*

A.Yu. Sokolov,

*Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
aysockolov@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-12-20

**85 ЛЕТ НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ И АКАДЕМИЧЕСКОЙ
НАУКЕ: КРАТКИЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ (8 ОКТЯБРЯ 2021 ГОДА)**

Аннотация: в 2021 г. сектор административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук отмечает свое 85-летие. Ключевым событием, собравшим ведущих российских ученых-административистов, преподавателей и исследователей административного права и административного процесса, стала Международная научная конференция «85 лет на службе государству и академической науке».

В статье представлен краткий обзор выступлений участников с докладами по истории создания сектора, актуальным проблемам, современным тенденциям и перспективам развития отечественного административного права.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, наука управления, государственное управление, административное законодательство, сектор, ведущие ученые, административисты.

85 YEARS IN THE SERVICE OF THE PUBLIC AND ACADEMIC SCIENCE: A SHORT REVIEW OF THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE (OCTOBER 8, 2021)

Abstract: in 2021, the sector of administrative law and administrative process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences celebrates its 85th anniversary. The key event, which brought together leading Russian scientists-administrativists, teachers and researchers of administrative law and administrative process, was the International Scientific Conference “85 years in the service of the state and academic science”.

The article presents a brief overview of the participants' speeches on the history of the sector's creation, current problems, current trends and prospects for the development of domestic administrative law.

Keywords: administrative law, administrative process, management science, public administration, administrative legislation, sector, leading sciences, administrative specialists.

8 октября 2021 г. в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки «Институт государства и права Российской академии наук» (далее – Институт) в рамках мероприятий Года науки и технологий в Российской Федерации состоялась Международная научная конференция, посвященная 85-летию старейшего подразделения Института – сектора административного права и административного процесса, созданного распоряжением директора Института Е.Б. Пашуканиса в 1936 г. Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

Модераторами конференции выступили: первый заместитель директора Института, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**, заведующая сектором административного права и административного процесса Института, главный научный сотрудник, доктор юридических наук, профессор **Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова**.

Конференция вызвала широкий интерес в научной среде и собрала ведущих российских и зарубежных ученых-административистов, преподавателей и исследователей административного права и административного процесса.

От имени министра юстиции РФ **Константина Анатольевича Чуйченко** участников конференции поприветствовал сопредседатель Ассоциации юристов России (далее – Ассоциация) **Владимир Николаевич Плигин**. Владимир Николаевич вручил грамоты и благодарственные письма от Ассоциации ведущим научным сотрудникам сектора.

С приветственным словом выступил директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный юрист РФ **Александр Николаевич Савенков**. Он поблагодарил всех, кто нашел возможность очно или заочно принять участие в конференции, пожелал доброго здоровья, плодотворной научной дискуссии, которая позволит в духе академических свобод и традиций сделать и выслушать содержательные доклады, творчески обсудить актуальные проблемы, обменяться мнениями с коллегами. Александр Николаевич выступил с докладом *«На службе государству и академической науке (к 85-летию сектора административного права и административного процесса)»*.

Важность и значимость конференции для административно-правовой науки и Института подчеркнула в своем приветственном слове Е.В. Виноградова. Она поблагодарила сотрудников сектора за проведенную на высоком уровне работу, вручила им памятные знаки «95 лет ИГП РАН», благодарности и грамоты.

Доклад *об истории сектора* представила М.Н. Кобзарь-Фролова. Маргарита Николаевна отметила, что поводом для создания сектора послужили преобразования 1936 г. Институт был вовлечен в работу по подготовке и принятию новой (сталинской) Конституции СССР, ориентированной на строительство развитого социализма. Перед академической наукой стояла задача теоретически обосновать происходящие в стране перемены. В этом же году Институт был передан в ведение Академии наук СССР и подвергнут внутренней реорганизации. Распоряжением по Институту от 27 сентября 1936 г. № 77 создается отдел государственного, административного права и международного права, а несколько позже Распоряжением от 11 декабря 1936 г. № 12 было образовано три сектора как отражение важнейших направлений фундаментальных академических исследований Института. Одним из основных стал сектор государственного и административного права. Руководство сектором, учитывая масштабы стоящих задач, принял на себя директор Института – Евгений Брониславович Пашуканис. В состав сектора вошли 20 человек, включая действительных членов Академии наук СССР А.А. Алымова и И.П. Трайнина. Из 20 членов

нового коллектива лишь трое взяли на себя ношу развивать науку административного права. Это старшие научные сотрудники А. А. Карп, С. С. Студеникин и младший научный сотрудник В. Ф. Коток. Позже, в 1937 г., к ним присоединились М. Е. Климов (руководитель), М. А. Аржанов и др. В составе сектора действовала группа, а затем секция административного права. Перед сектором и его молодыми научными сотрудниками, среди которых были В. Ф. Коток, А. Е. Лунев, Г. И. Петров, С. С. Студеникин, Е. В. Шорина, Ц. А. Ямпольская и другие, ставилась задача занять лидирующие позиции в разработке основ академической фундаментальной науки административного права.

В годы Великой Отечественной войны научные сотрудники сектора отважно служили Родине на передовой и в тылу. Многие из них получили государственные награды СССР (Виктор Фомич Коток, Александр Ефремович Лунев, Виктор Иванович Ремнев, Михаил Иванович Пискотин, Елена Викторовна Шорина).

За годы существования название сектора неоднократно менялось, каждый раз отражая важнейшие преобразования, происходившие в стране. Неизменным оставалось служение государству и науке.

В наши дни коллектив сектора чтит память выдающихся ученых, посвятивших свою жизнь развитию науки на высшем, академическом, уровне. Согласно планам фундаментальных научных исследований РАН и научно-исследовательской работы Института, научные сотрудники сектора осуществляют фундаментальные, поисковые и прикладные научные исследования по концептуальным проблемам административного права, административного процесса, финансового, налогового, бюджетного права.

Маргарита Николаевна отметила, что приоритетным направлением работы сектора является определение основных направлений развития доктрины административного и административно-процессуального права, форм и методов государственного регулирования отношений в социально-экономической сфере. Сфера научных интересов широка и многообразна: предмет административного права, административно-правовые отношения, административная политика на современном этапе развития общества и государства, фундаментальные категории административного права, глубинное переосмысление которых происходит в условиях новых конституционных реалий, и др.

С докладом *«Информационные аспекты управления и развитие административного права»* выступил профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович**

Россинский. Борис Вульфович отметил, что долгие годы административное право понималось как управленческое право, а исполнительные и распорядительные органы всех уровней отождествлялись с органами государственного управления. При этом никакие другие государственные органы не признавались органами государственного управления. Однако начиная с середины XX в., с появлением кибернетики, развитием теории информации, постулаты этих наук все более и более стали востребоваться при изучении проблем управления большими системами, в частности для понимания механизма государственного управления. Государственное управление неизбежно стало рассматриваться в широком смысле как деятельность всех государственных органов, а не в узком понимании, исключительно как работа лишь исполнительных и распорядительных органов. Органы исполнительной власти и совокупность исполнительных органов теперь представляются крайне важной, но далеко не единственной подсистемой системы государственного управления. Что дает такое понимание исполнительных органов, увязка их деятельности с теорией управления и информацией для развития административного права? Дело в том, что часто решения, принимаемые в сфере исполнительной власти и в науке административного права, реально не обоснованы потребностями соответствующих общественных отношений, не отражают их объективных закономерностей, нередко носят просто волюнтаристский характер. Между тем существуют необходимые объективные подходы к организации и деятельности системы исполнительной власти, обусловленные закономерностями построения информационных каналов связи в системе государственного управления. Однако, к сожалению, далеко не всегда удается понять и учесть эти закономерности.

Борис Вульфович пояснил, что предмет любой науки состоит прежде всего в выявлении законов или закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы и на этой основе – разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации. Сказанное в полной мере касается административно-правовой проблематики. С учетом этого предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и в разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических

рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

Дифференцированный подход к пониманию административного деликта в сфере контрольно-надзорных отношений предложил заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (г. Москва), главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия, доктор юридических наук, профессор **Александр Иванович Стахов**. В своем докладе «Административно устранимые и административно наказуемые нарушения обязательных требований в структуре современного административного процесса» Александр Иванович обосновал обособление административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по противодействию нарушениям правовых норм, устанавливающих обязательные требования в Российской Федерации, назвал квалифицирующие признаки и составы административно устранимого и административно наказуемого нарушений обязательных требований, а также высказал мнение о необходимости отделения (автономизации) в структуре современного административного процесса двух самостоятельных видов административного производства: 1) производства по делам об административно устранимых нарушениях обязательных требований; 2) производства по делам об административно наказуемых нарушениях обязательных требований.

Ректор Сибирского юридического университета (г. Омск), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Юрий Петрович Соловей** в докладе «К критике догматического понимания принципа законности деятельности публичной администрации» подверг осуждению достаточно распространенное в юридической литературе по административному праву мнение о том, что если в отношении граждан в сфере публичного управления действует принцип «разрешено все, что не запрещено законом», то должностные лица публичной администрации в своей деятельности должны руководствоваться принципом «разрешено только то, что разрешено (предусмотрено) законом». Юрий Петрович рассказал, что сторонники приведенного мнения, по сути, ставят вне закона использование представителями публичной администрации в отношении граждан и организаций метода убеждения. При этом совершенно упускается из виду то обстоятельство, что эти представители не могут быть лишены права действовать в интересах службы в качестве частных лиц посредством осуществления непринудительных акций.

В целях предупреждения конфликтов во взаимоотношениях граждан и публичной администрации (прежде всего полиции) Юрий Петрович предложил внести соответствующее дополнение в ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», отметив, что всякое ограничение полицией прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций допустимо только по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом, а при отсутствии таковых – исключительно по просьбе граждан и организаций или с их согласия, если это не противоречит общественной морали.

Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Андрей Иванович Каплунов** в докладе «*О процессуальной природе и содержании “административного” судопроизводства*» акцентировал внимание на том, что процессуальная природа административного судопроизводства, представленного тяжёлыми делами, определяется не отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих дозволения, ставшие предметом «спора о праве» (т.е. предметом регулирования), а тем, какая реализуется норма с точки зрения метода материально-правового регулирования (закрепляющая дозволение либо предписание или запрет). Андрей Иванович пояснил, что материально-правовые нормы, закрепляющие дозволения, лежащие в основе спора о праве, имеют одинаковую типологию с точки зрения элементов единого метода правового регулирования (он именуется как гражданско-правовой тип). Их реализация обеспечивается в рамках одного и того же типа юрисдикционного юридического процесса (состязательного), который по своей процессуальной природе является гражданско-процессуальным. «Гражданское» и «административное» судопроизводства объединяет то, что они обеспечивают реализацию гражданско-правового типа регулирования, основанного на дозволениях. Поэтому так называемое административное судопроизводство является разновидностью процессуальной деятельности, являющейся каналом реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, именно это обстоятельство определяет его процессуальную природу.

Докладчик обратил внимание на недостатки закреплённой российским законодательством модели административного судопроизводства. Несмотря на усилия законодателя по кодификации административного судопроизводства, КАС РФ так и не стал актом-монополистом в регламентации данного вида судопроизводства.

Получилась гибридная процессуальная форма привлечения лиц к административной ответственности, включающая элементы двух типов юрисдикционного правоприменительного процесса – «состязательного» и «следственного», несмотря на существенное различие между судебной защитой и «наказательной» юрисдикцией. А.И. Каплунов привел несколько примеров, свидетельствующих об общей опасной тенденции, а именно встраивания в правоохранительные институты, в частности в институт административной ответственности, инструментов либерализации, таких как «состязательные формы юрисдикционного типа процесса» или «медиация» при реализации санкций за нарушение запретов и ограничений.

Заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Сергей Михайлович Зубарев** в докладе «*О возможности формирования единой системы правового регулирования цифровых технологий государственного и общественного контроля*» (исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16058) обратил внимание на хаотичное развитие правового регулирования цифровизации государственного и общественного контроля. Дело в том, что в настоящее время принимаются многочисленные нормативные правовые акты, предписания которых часто взаимно не согласованы, противоречивы, а порой дублируют друг друга. Поэтому актуален вопрос о создании единой системы правового регулирования данной области общественных отношений. По мнению С.М. Зубарева, систему правового регулирования цифровых технологий государственного и общественного контроля образуют объект, предмет, метод, принципы, цели, субъект, механизм правового регулирования. Создание такой системы возможно только в рамках системы правового регулирования цифровизации государственного управления. Это объясняется имманентной связью контроля и управления, присутствием элементов контроля в различных видах государственной и общественной деятельности. Специфика объекта и предмета правового регулирования цифровых технологий государственного и общественного контроля состоит в их «встроенности» в объект и предмет более высокого уровня регулирования – отношения, обусловленные цифровизацией государственного управления. В свою очередь, соответствующая система правового регулирования является частью системы правового регулирования цифровой экономики. Исходя из изложенного, Сергей Михайлович предложил оптимальный вариант для формирования единой системы правового регулирования

цифровых технологий государственного и общественного контроля – создание в качестве базового документа федерального проекта «Цифровое государственное управление», в котором целесообразно выделить раздел «Правовое регулирование», разместив в нем не только существующие «правовые» положения, но и позиции о разработке и принятии нормативных правовых актов по каждому пункту федерального проекта.

Не менее интересные и актуальные темы поднимали в своих докладах доцент кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов (г. Москва), кандидат юридических наук, доцент **Марина Анатольевна Штатина**, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России (г. Москва), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Александр Сергеевич Дугенец**, профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета имени М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва), кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Нелли Ивановна Побежимова**, и.о. заведующей сектором информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Татьяна Анатольевна Полякова**, и.о. заведующего сектором конституционного права ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Юрий Леонидович Шульженко**, доцент кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (г. Москва) **Виктор Иванович Ивакин**, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Сергей Васильевич Запольский**, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук **Вадим Владимирович Балытников** и др. В работе конференции также приняли участие молодые ученые, аспиранты и соискатели ИГП РАН.

В завершение работы конференции принята резолюция. Участники выразили стремление чтить академические традиции и продолжать исследовать предмет административного права и предмет административного процесса в условиях новых конституционных реалий.

М. Н. Кобзарь-Фролова,
*доктор юридических наук,
профессор, главный научный
сотрудник сектора, заведующий
сектором административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН*

M. N. Kobzar-Frolova,
*Doctor of Law, Professor, Chief
Researcher of the Administrative Law
and Administrative Process Sector,
Head of the Administrative Law
and Process Sector of the Institute
of State and Law of the RAS
adminlaw@igpran.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-21-36

**АКАДЕМИЧЕСКАЯ НАУКА ОТЕЧЕСТВЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ОТ ИСТОКОВ К НОВЫМ СВЕРШЕНИЯМ
(К 85-ЛЕТИЮ СЕКТОРА АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА
ИГП РАН)**

Аннотация: 1936 год был годом великих преобразований как в государстве, так и в ведущем академическом институте страны. Важнейшие стратегические ориентиры развития государства предопределили новые направления фундаментальных академических исследований. В Институте был создан сектор государственного и административного права. С этого времени ведет свою историю сектор административного права и административного процесса.

Неразвитость теории советского государственного права и отсутствие научных работ по теории советского государственного права, политические репрессии и внесудебные расправы, преследования ученых за их научные убеждения – все это стало препятствием для развития науки административного права. В 1930–1940-х гг. в секторе служили науке: В. Ф. Коток, А. Е. Лунев, Г. И. Петров, С. С. Студеникин, И. П. Трайнин, Е. В. Шорина, Ц. А. Ямпольская и др. Каждый из них внес свой личный существенный вклад в основы фундаментальной науки административного права. Их работы цитируются и остаются актуальными до наших дней.

Название сектора неоднократно менялось вместе с теми преобразованиями, которые происходили в стране. Неизменным оставалось служение государству и науке. За свою 85-летнюю историю сектор дал стране и науке немало заслуженных юристов и заслуженных деятелей науки, выдающихся ученых, оставивших весомые плоды своих научных исследований.

В 2018 г. в Институте был образован сектор административного права и административного процесса. Сфера научных интересов коллектива сотрудников сектора широка и многообразна: предмет административного права, административно-

правовые отношения, административная политика на современном этапе развития общества и государства, фундаментальные категории административного права, глубинное переосмысление которых происходит в условиях новых конституционных реалий, и др. Современное административное право регулирует отношения между государством и свободными людьми, которые в силу Конституции РФ имеют право на выражение своей воли, плюрализм мнений, право использовать в полной мере свои свободы. Именно эти позиции служат ориентиром для дальнейших научных разработок на ближайшую перспективу.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, государственное управление, административное законодательство, нормы, обеспечение и защита прав и свобод граждан.

ACADEMIC SCIENCE OF DOMESTIC ADMINISTRATIVE LAW: FROM SOURCES TO NEW ACHIEVEMENTS (TO THE 85TH ANNIVERSARY OF THE ADMINISTRATIVE LAW SECTOR AND ADMINISTRATIVE PROCESS OF IGP RAS)

Abstract: 1936 was a year of great transformations, both on a national scale and in the country's leading academic institute. The most important strategic guidelines for the development of the state predetermined new areas of fundamental academic research. A sector of state and administrative law was created at the Institute. Since that time, the sector of administrative law and administrative process has been leading its history.

The underdevelopment and lack of scientific work on the theory of Soviet state law, political repression and extrajudicial executions, persecution of scientists for their scientific convictions, all this became an obstacle for the science of administrative law. In the 30–40s, in the sector they served science: V.F. Kotok, A.E. Lunev, G.I. Petrov, S.S. Studenikin, I.P. Trainin, E.V. Shorina, Ts.A. Yampolskaya and others. Each of them made his personal significant contribution to the foundations of the fundamental science of administrative law. Their works are cited and remain relevant to this day.

The name of the sector has changed several times along with the transformations that took place in the country. Service to the state and science remained unchanged. Over its 85-year history, the sector has provided the country and science with many honored lawyers and honored scientists, outstanding scientists who have left significant fruits of their scientific research.

In 2018, the Department of Administrative Law and Administrative Procedure was formed at the Institute. The sphere of their scientific interests of the staff of the sector is wide and diverse: the subject of administrative law, administrative and legal relations, administrative policy at the present stage of development of society and the state, fundamental categories of administrative law, a deep rethinking of which is taking place in the context of new constitutional realities, etc. Modern administrative law regulates relations between the state and free people who, by virtue of the Constitution of the Russian Federation, have the right to express their will, pluralism of opinion, and the right to use their freedoms to the fullest. It is these positions that serve as a guideline for further scientific developments in the near future.

Keywords: administrative law, administrative process, public administration, administrative legislation, norms, ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens.

1936 год вошел в историю Института советского строительства и права (далее – Институт) Коммунистической академии как год великих преобразований¹. Постановлением Президиума АН СССР от 5 октября 1936 г. Институт перешел в ведение Академии наук СССР и стал именоваться Институтом государственного права АН СССР². На научных сотрудников Института была возложена почетная миссия – осуществлять работу по подготовке к принятию новой Конституции СССР.

Важнейшие стратегические ориентиры развития союзного государства, заложенные в Конституции 1936 г., предопределили новые направления фундаментальных академических исследований в Институте. Распоряжением по Институту от 17 декабря 1936 г. № 12 было образовано три сектора³: сектор государственного и административного права, сектор международного права и сектор марксистско-ленинской теории государственного права. Именно с этого дня ведет свою историю нынешний сектор административного права и административного процесса (далее – сектор). Учитывая масштабы стоящих перед сектором задач, в его состав вошли 20 человек во главе с директором Института Е. Б. Пашукайнисом. Из 20 членов нового коллектива лишь трое взяли на себя ношу развивать науку административного права: старшие научные сотрудники А. А. Карп и С. С. Студеникин и младший научный сотрудник В. Ф. Коток.

85 лет – солидный возраст не только для человека, но и для организации.

В послереволюционные годы наука административного права развивалась крайне слабо. Среди причин этого можно назвать следующие:

1) многие ученые не приняли революцию и эмигрировали за рубеж;

2) существенным препятствием стала неразвитость теории советского государственного права и отсутствие научных работ по теории советского государственного права;

3) теория административного права длительное время развивалась односторонне в сторону наиболее устоявшейся и популярной в те годы управленческой теории, разработанной лично В. И. Ульяновым (Лениным) [1, с. 31–40], и была ограничена рамками науки управления;

¹ В апреле состоялся X (юбилейный) съезд ВЛКСМ; в ноябре – Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов СССР; в декабре 1936 года принята Конституция СССР.

² Название Института изменялось еще не раз.

³ Режим доступа: ИСАРАН (Информационная система «Архивы Российской академии наук»), Архивная страница Института государства и права Академии наук СССР. Фонд 1934. Перечень описей (3). Управленческая документация Института государства и права. Нач. дата 1936. –URL: <http://isaran.ru/?q=ru/fund&ida=1&guid=47CE9E21-DCAF-1927-27FD-FDF40CDFF07F>

4) государственный партийный аппарат широко использовал методы политических репрессий и внесудебной расправы, за исследования в области административного права отдельные ученые не только подвергались гонениям, но и были вынуждены надолго покинуть университеты и даже на время прекратить заниматься наукой вообще (например, И.И. Евтихийев);

5) на начало XX в. пришлось формирование таких наук, как финансовое, земельное, трудовое право, и стало происходить «отпочковывание», «растаскивание» норм административного права по новым отраслям.

Были и другие причины.

В 1920–1930-х гг. лишь отдельные ученые брали на себя смелость выпускать работы по административному праву. Это С.М. Берцинский [2], А.И. Елистратов [3, 4], А.Ф. Евтихийев [5], В.Л. Кобалевский [6, 7]. Поскольку в административном укладе дореволюционного полицейского государства господствовала система властеотношений, то на первых порах наука административного права опиралась на полицейское право и его предмет. Некоторые ученые видели сходство в формировании общественных связей и их правовом регулировании. В то время нормы административного права фактически слились с нормами уголовного и уголовно-процессуального права [2, с. 20–22]. В своем научном труде 1917 г. А.И. Елистратов разделял все нормы публичного права на повелительные и предоставительные (восполнительные). Повелительные нормы (*jus cogens*) точно определяют содержание юридического отношения, не оставляя участникам никакого простора. Предоставительные нормы позволяют иметь некоторую свободу в определении отношений, а потому являются диспозитивными [3, с. 69]. Ученый, со ссылкой на Г.Ф. Шершеневича, осмелился высказать мысль о том, что среди публичных прав граждан первое место занимает право личной свободы [3, с. 123–125, 128–129].

Учениками и продолжателями идей А.И. Елистратова были И.И. Евтихийев, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин и др. Все они в разное время были научными сотрудниками Института государства и права.

В 1930-е гг. наука советского административного права выкристаллизовывалась в сложных политических условиях. Конституция СССР 1936 г. учредила органы государственного управления СССР, и наука управления заняла лидирующие позиции среди всех публичных наук. С поддержкой Коммунистической партии Советского Союза наука управления стала охватывать всю проблематику государственного

авторитарного вмешательства во все сферы и области общественной жизни, а наука административного права отошла в тень [1, с. 31–40; 8, с. 32–57]. В середине 1930-х гг. высказывались идеи об отмирании, ненужности административного права, возможности отказаться от понятия «советское административное право» и заменить его понятием «советское управление» [2, с. 22–40].

Значительная часть ученых-административистов была вынуждена «подстраиваться» и в своих трудах под веяния эпохи и выстраивать основы науки советского административного права как области внутри науки управления. К 40-м гг. прошлого века наука административного права в значительной мере охватила всю проблематику науки управления. Б.М. Лазарев в своих трудах высказывался об ошибочности того, что наука административного права была направлена по такому пути [9, с. 90–92].

1936 год. На одном из заседаний сектора ставится вопрос о предмете науки советского административного права. Было определено, что предметом науки станут нормы, которые регулируют отношения по поводу деятельности государственного аппарата, вертикали власти, вопросов государственной службы, дисциплинарной ответственности, коррупции в системе государственного управления и некоторые другие.

В 1937 г. перед сектором ставится задача – занять лидирующие позиции в разработке основ академической фундаментальной науки административного права. Поскольку Институт и сектор не располагали научным потенциалом в данной области, было предложено привлечь к этой работе А.И. Елистратова, С.М. Берцинского, А.Ф. Евтихиева и некоторых других ученых. Из всего состава сектора лишь С.С. Студеникин согласился начать научные исследования по разработке теории науки советского административного права. Кроме отсутствия специалистов в данной области главным препятствием ученые сектора видели неразвитость науки советского государственного права. Между тем шел набор в аспирантуру Института, и за аспирантами были закреплены темы диссертационных исследований по административному праву.

Свои первые работы ученые Института строили на основе науки управления. Большинство исследователей предмет науки административного права раскрывали через совокупность общественных отношений, возникающих в связи и по поводу осуществления государственного управления. Основоположниками указанной теории были: И.Н. Ананов, С.М. Берцинский, А.Ф. Евтихий, И.Д. Левин, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин, И.П. Трайнин и другие.

Настоящим прорывом в науке стала защита в 1940 г. С.С. Студеникиным диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Основные принципы советского административного права», защита которой состоялась в Институте государства и права Академии наук СССР. Защита проходила жестко, с многочисленными обсуждениями и осуждением занятой молодым ученым позиции. Именно эта работа положила начало всей академической науке административного права. В диссертации впервые в юридической науке была выделена и научно охарактеризована система принципов советского административного права, которые соотносились ученым с принципами государственного управления. Это принципы демократического централизма (сосредоточения в центральных органах планирования и руководства); социалистической законности как точного и безусловного соблюдения законов; социалистического планирования как планомерного и сознательного руководства народнохозяйственной жизнью страны; участия трудящихся в государственном управлении [6].

С началом Великой Отечественной войны научные сотрудники сектора В.Ф. Коток, С.С. Студеникин, Е.В. Шорина, Ц.А. Ямпольская и другие ушли служить Родине. Институт был эвакуирован в Ташкент. Отдельные научные сотрудники (А.Е. Лунев, В.И. Ремнев и др.) служили в тылу и продолжали развивать науку. Все они имеют государственные награды за службу во время Великой Отечественной войны. В окопах под пулями и бомбежкой С.С. Студеникин по поручению руководства писал учебное пособие «Советское военно-административное право». Оно вышло в соавторстве с А.Е. Луневым в 1942 г. в Ашхабаде [10].

В 1942 г. в диссертационном совете Института государственного права Академии наук СССР А.Е. Лунев защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Комплектование вооруженных сил»¹. В 1943 г. В.Ф. Коток защитил кандидатскую диссертацию на тему «Понятие акта советского государственного управления».

В 1945 г. вышел учебник С.С. Студеникина «Советское административное право», в котором автор робко, всего на одной странице дает характеристику советского административно-правового отношения и выделяет его признаки [11, с. 9–10]: 1) участниками выступают государственные учреждения и организации в процессе исполнительно-распорядительной деятельности; 2) регулируются нормами адми-

¹ Встречаются иные названия: «Правовые основы комплектования вооруженных сил», «Правовые основы комплектования Вооруженных Сил».

нистративного права; 3) для их возникновения не требуется согласия сторон; 4) споры, как правило, разрешаются в административном, а не в судебном порядке, посредством издания распоряжения полномочного на то государственного органа¹.

Интерес представляет определение понятия «советское административное право». «Это отрасль социалистического права, *регулирующая исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов и определяющая права и обязанности граждан в сфере этой деятельности*, а также организацию, полномочия и *ответственность* органов государственного управления»². То есть первостепенным было то, что права и обязанности граждан определялись «сверху». Там же он приводит *триаду критериев управленческой деятельности: организация, полномочия, ответственность*. Как просто и доступно он дал объяснение того, почему административно-правовые отношения имеют управленческий характер – потому что граждане не могли быть самостоятельными в определении своих прав и обязанностей. Их права и обязанности определялись государством. То есть суть даже не в том, что Конституциями 1918, 1936 и 1976 гг. была закреплена система органов, осуществляющая в стране государственное управление, а в том, что государство устанавливало для граждан объем их прав и вменяло им обязанности. И никакой диспозиции. Никакой свободы выбора!

Лишь после войны, а конкретно с 1946 г., группа советских ученых (А. Ф. Евтихийев, И. Н. Ананов, И. Д. Левин, А. Е. Лунев, Г. И. Петров, И. П. Трайнин, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская и другие) начала активную работу по развитию советского административного права и выпустила в свет первые монографии и учебную литературу.

В июне 1949 г. С. С. Студеникин защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Советская административно-правовая норма и ее применение» [12]. В диссертации он обосновывает понятие государственного управления и его связь с административным правом, виды форм управления, выделяет специфику административно-правовых норм, в том числе административно-процессуальных норм и др. Его выводы актуальны и для современных исследователей проблем административного права и административного процесса.

В учебнике 1949 г. С. С. Студеникин уже осмеливается дать определение понятия «административно-правовое отношение»: это общественное отношение, урегулированное административно-правовой

¹ Нумерация проставлена М. Н. Кобзарь-Фроловой.

² Курсив и подчеркивание М. Н. Кобзарь-Фроловой.

нормой, в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственного органа. И поясняет, что суть его в особой связи между участниками, где каждый обладает правом требовать от другого участника такого поведения, которое указано в административно-правовой норме, и это право охраняется государством [13, с. 25]. Административно-правовые отношения, по его мнению, вытекают из властного характера государственного управления. Он приводит цитату В.И. Ленина: «Мы не «мечтатели» о том, как бы сразу обойтись без всякого управления, без всякого подчинения» [13, с. 26–27]. Несение ответственности перед государством объясняется тем, что нарушается государственный интерес.

В 1952 г. под научным руководством В.Ф. Котока с успехом защитила кандидатскую диссертацию на тему «Функция Советского государства по охране социалистической собственности от воров и расхитителей народного добра» Е.В. Шорина. Елена Викторовна изучала вопросы укрепления дисциплины и законности в деятельности государственного аппарата, выпустила работы, посвященные развитию института ответственности должностных лиц, охране прав граждан, повышению эффективности государственного и общественного контроля, развитию системы органов исполнительной власти, и др. Наиболее значимыми ее трудами являются монографии: «Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении» (1959), «Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР», где Е.В. Шорина отразила основные результаты своей докторской диссертации [14].

В апреле 1958 г. вышла на защиту докторской диссертации Ц.А. Ямпольская. Тема ее исследования – «Субъекты советского административного права». Ц.А. Ямпольская оставила обширное научное наследие. Ею изданы капитальные монографии и основательные научные статьи, среди которых «Социалистическая законность в советском государственном управлении», «Органы советского государственного управления в современный период», «Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины», «Общественные организации и развитие социалистической государственности», «Общественные организации в СССР» и др.

В 1962 г. под руководством И.И. Евтихиева в МГУ кандидатскую диссертацию на тему «Государственное управление советской торговлей» защитил Б.М. Лазарев. В кадровой службе ИГП РАН до сих пор сохранился диплом кандидата наук № МЮР 000163 за 1962 г. В Институте государства и права АН СССР (РАН) Б.М. Лазарев прошел путь от младшего научного сотрудника до заведующего сектором

административного права и правовых проблем АСУ (1975), затем заведующего сектором административного права (январь 1977 г.) и руководителя Центра публичного права (1991).

Б. М. Лазарев внес весомый вклад в разработку вопросов государственного управления, статуса общественных организаций, административного и административно-процессуального права. Наиболее значимым достижением ученого, составившим ему имя и признание в научном сообществе, стала монография «Компетенция органов управления», изданная ученым в 1972 г., где Б. М. Лазарев развил и теоретически обосновал вопросы статуса органа государственного управления, структурных элементов этого статуса, ответственности органов государства и должностных лиц за принимаемые ими решения. Эта монография во многом определила развитие науки административного права и не потеряла своей актуальности до настоящего времени. В 1974 г. им была защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления».

Существенный вклад был внесен Б. М. Лазаревым в теорию административного процесса. Для Бориса Михайловича важнее всего было разобраться в терминологии и дать верное толкование понятиям. Он лично исследовал такие понятия, как «процесс», «процедура», «процессуальное законодательство», «производство по делам», и др. Процедура, по его утверждению, есть первооснова действия механизма государственного управления. Процедура определяет порядок совершения действий, порядок решения конкретной задачи. Процедуры, следуя одна за другой, складываются в стадии. Процедура не только составляет (наполняет) стадию, но и определяет цели каждой стадии, последовательность совершения действий на каждой стадии, их временные рамки и др. Процедура демонстрирует взаимосвязь предыдущего и последующего действия. Но процедура не может возникать и проходить сама по себе, как писал Б. М. Лазарев. Процедура становится юридическим явлением в результате ее закрепления в правовой норме и превращается в процессуальный элемент правопорядка [15, с. 5–7; 9, с. 90–92].

В 1960-х гг. в Институте и в секторе активно велась работа по подготовке молодых специалистов в области административного права. В 1965 г. В. Ф. Коток защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве», в которой он глубоко прорабатывает вопросы прямого народовластия и народного представительства. В. Ф. Коток руководил сектором с января

1948 г. За годы работы в Институте он подготовил целую плеяду административистов, среди них те, кто неоднократно избирались и много лет служили в Институте на должностях заведующих секторов и заместителей директора Института, например Б.Н. Топорнин, Ю.А. Тихомиров.

Название сектора менялось вместе с теми преобразованиями, которые происходили в стране. Неизменным оставалось служение государству и науке. Так, сектор носил название сектора государственного права и социалистического строительства. В 1950 г. он был переименован в сектор государственного права СССР и стран народной демократии.

В мае 1960 г. Институт права АН СССР был преобразован в Институт государства и права АН СССР¹. Вехи перемен в государстве выразились в новых направлениях научных исследований, отражающих проблемы укрепления демократии, форм и методов участия граждан в руководстве государством и др. Сектор стал носить название сектора государственного управления и социалистического строительства (с июня 1960 г.). Основными темами научных исследований сектора стали: совершенствование социалистической законности и правопорядка; охрана прав и законных интересов граждан; научные основы государственного управления и др. Руководил сектором кандидат юридических наук М.И. Пискотин. С 1964 г. сектор носил название сектора советского строительства и проблем совершенствования государственного аппарата, позже (в 1967 г.) он был переименован в сектор теории государственного управления и правовых проблем научно-технического прогресса. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Проблемы советского бюджетного права» была защищена М.И. Пискотиным в 1969 г. В 1978 г. его назначили главным редактором журнала «Советское государство и право». В 1968 г. Ц.А. Ямпольская была назначена на должность заведующей сектором общественных организаций.

В 1960-х гг. в результате плодотворного труда коллектива сектора вышел ряд монографий: «Правовые проблемы науки управления» (1966); «Научные основы государственного управления в СССР» (1968); «Народный контроль в СССР» (1968); «Организация работы министерств в условиях экономической реформы» (1972) и др.

В 1972 г. сектор был переименован в сектор государственного управления и правовых проблем научно-технического прогресса,

¹ Режим доступа: ИСАРАН (Информационная система «Архивы Российской академии наук»), Архивная страница Института государства и права Академии наук СССР. Фонд 1934. Перечень описей (3). Управленческая документация Института государства и права. Нач. дата 1936. – URL: <http://isaran.ru/?q=ru/fund&ida=1&guid=47CE9E21-DCAF-1927-27FD-FDF40CDFF07F>

а в апреле 1975-го – в сектор административного права и правовых проблем АСУ. Заведующим сектором назначен Б.М. Лазарев. Сектор собрал лучших на то время административистов страны: А.Е. Лунев, В.И. Ремнев, Е.В. Шорина, Г.А. Дорохова, И.Л. Бачило, Л.А. Сергиенко и др. Позже к ним присоединились Н.Г. Салищева, М. Филь, Н.Ю. Хаманева и др. По инициативе заместителя директора Института Ю.А. Тихомирова функционировала группа по правовым вопросам АСУ. После ухода из жизни Б.М. Лазарева сектор возглавила И.Л. Бачилло (1996–1998). Исследование правовых проблем АСУ способствовало созданию в Институте самостоятельного научного подразделения – сектора информационного права, руководителем которого стала И.Л. Бачило, а сектор административного права возглавила доктор юридических наук Н.Ю. Хаманева. Наталия Юрьевна инициировала проведение ежегодных научных конференций в честь Б.М. Лазарева – Лазаревских чтений.

Весомым признается вклад Н.Ю. Хаманевой в науку административного права, в частности в разработку проблем административно-правового статуса гражданина, защиты прав и свобод гражданина в сфере исполнительной власти, вопросов административной юстиции и административного судопроизводства.

С участием Н.Ю. Хаманевой в 2004 г. в Институте государства и права РАН была издана капитальная коллективная монография «Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития». Под редакцией Н.Ю. Хаманевой был подготовлен учебник «Административное право России», который выдержал несколько переизданий.

С приходом в сектор Н.Г. Салищевой глубокое развитие получила наука административного процесса. Надежда Георгиевна – одна из тех, кто стоял у истоков концепции административного судопроизводства в России и участвовал в разработке Кодекса административного судопроизводства РФ. Отличительными чертами таланта ученого Н.Г. Салищевой были дальновидность и умение найти рациональное зерно в сложившихся административно-правовых отношениях. В 2011 г. она, выступая с докладом на конференции в Институте, говорила о том, что административно-правовые отношения складываются в той сфере жизни, которая наиболее политизирована, и отражают реальные связи участников. Переосмысливая ст. 18 Конституции РФ и анализируя стратегические ориентиры, взятые страной, Н.Г. Салищева обращает внимание на то, что страной взят курс на обеспечение баланса между свободами и правопорядком. Государство призвано обеспечивать поддержку и защиту законной

деятельности граждан, снижать и/или ликвидировать административные барьеры, обеспечивать открытость и гласность деятельности органов государства и местного самоуправления [16, с. 27–28]. В то время как в учебниках по административному праву писали про отношения власти-подчинения, Н.Г. Салищева писала о том, что произошла перестройка системы административно-правовых отношений, изменился статус их участников, произошла «перезагрузка» полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, сместился «центр тяжести» в отношениях между государством и гражданским обществом, и еще о многом другом. По ее мнению, административно-правовые акты направлены на то, чтобы обеспечить гарантии защиты прав и свобод граждан [16, с. 35–38].

В 2013 г. сектор административного и бюджетного права возглавил заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор С.В. Запольский. Сергеем Васильевичем были возобновлены надолго забытые Лазаревские чтения, а с 2014 г. в память о М.И. Пискотине ежегодно проходят Пискотинские чтения. Он активно взялся за подготовку молодых кадров. Только за период с 2014 по 2018 г. в Институте успешно защитили диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Х.В. Пешкова, Е.А. Бочкарева, Г.Г. Пиликин, Е.Л. Васянина.

В 2018 г. в Институте произошла реорганизации структуры научных подразделений. Отражая веяния времени, сектор получил название сектора административного права и административного процесса. Ряды ведущих научных сотрудников сектора пополнили видные ученые-административисты: доктора юридических наук А.М. Воронов, М.Н. Кобзарь-Фролова, В.М. Редкоус, Т.В. Шукин, кандидат юридических наук, доцент И.В. Глазунова.

За свою 85-летнюю историю сектор дал стране и науке заслуженных юристов и заслуженных деятелей науки. Это заслуженные деятели науки РСФСР В.Ф. Коток, Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин, Г.А. Тосунян, Ц.А. Ямпольская, заслуженные юристы РСФСР И.Л. Бачило, Ю.А. Розенбаум, заслуженные юристы РФ С.В. Запольский, Н.Ю. Хаманева.

С 2019 г. сектор административного права и административного процесса возглавляет деликтолог, основоположник теории налоговой деликтологии профессор М.Н. Кобзарь-Фролова [17]. Более 250 научных работ посвящены ею проблемам развития административного права и административного процесса, из них 13 монографий, 14 учебников, три учебных пособия, публикации в журналах, индексируемых в международных системах Scopus и Web of Science.

Научные сотрудники сектора Е.Л. Васянина, А.А. Гришковец, И.В. Глазунова, С.В. Запольский, М.Н. Кобзарь-Фролова, В.М. Редкоус, Л.Н. Сморчкова, Т.В. Щукина успешно реализовывают государственные научные программы, активно участвуют в научных конференциях, на которых выступают с наиболее злободневными темами, отстаивая прогрессивные идеи и направления развития науки административного права и административного процесса, ведут подготовку молодых специалистов.

Согласно планам фундаментальных научных исследований РАН и научно-исследовательской работы Института сектор осуществляет фундаментальные, поисковые и прикладные научные исследования по концептуальным проблемам административного права, административного процесса и финансового, налогового, бюджетного права. В текущий период приоритетным направлением работы сектора является определение основных направлений развития доктрины административного и административно-процессуального права, форм и методов государственного регулирования отношений в сфере экономики и правовых основ финансового рынка России. Доктора наук А.А. Гришковец и Т.В. Щукина общепризнанно считаются ведущими специалистами по проблемам государственной службы, В.М. Редкоус – специалистом в области обеспечения национальной и общественной безопасности, в области сравнительного административного правоведения, Л.Н. Сморчкова – специалистом по вопросам военного права, Е.Л. Васянина и С.В. Запольский – специалистами по важнейшим направлениям финансового, бюджетного, налогового права.

Научные сотрудники сектора участвуют в работе по реформированию административно-деликтного законодательства, а также законодательства, регулирующего контрольную и надзорную деятельность государственной администрации. Научные сотрудники сектора М.Н. Кобзарь-Фролова, А.А. Гришковец, В.М. Редкоус, Л.Н. Сморчкова – члены экспертных подгрупп межведомственной рабочей группы Правительства России по разработке проекта нового КоАП РФ. Сотрудники сектора выступают в качестве участников рабочих групп комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе по совершенствованию концепции развития административного законодательства и подготовке конкретных законопроектов.

В настоящее время перед научными сотрудниками сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, как и 85 лет назад, стоит задача по развитию науки административного права на самом высоком, академическом, уровне. Сфера их научных интересов широка и многообразна: предмет административного

права, административно-правовые отношения, административная политика на современном этапе развития общества и государства, фундаментальные категории административного права, глубинное переосмысление которых происходит в условиях новых конституционных реалий, и др.

Современная наука административного права развивается весьма динамично, чему в немалой степени способствуют научные мероприятия и дискуссии в сообществе административистов, инициируемые научными сотрудниками сектора. На ее качественное эволюционирование оказывали и продолжают оказывать влияние политические и социально-экономические преобразования в Российском государстве и в мире в целом, состояние демократии и уровень правосознания, степень правосознания и культуры в обществе и многое другое. Конституция РФ 1993 г. ознаменовала собой новый этап развития административно-правовых отношений. Начался постепенный переход от сугобо властно-управленческих начал в публичном управлении к отношениям демократии, когда права и свободы граждан признаются высшей ценностью, гарантируются и защищаются государством. 2020 год стал для науки административного права временем начала переосмысления ее фундаментальных основ. На высшем, конституционном, уровне закреплены новые полномочия исполнительной власти, получила законодательную основу та самая «перезагрузка» полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, о которых еще в 2011 г. писала профессор Н.Г. Салищева. Во многом изменился статус участников административно-правовых отношений. Российское правительство приняло на себя бремя обеспечения исполнения законодательства РФ. Теперь важнейшая обязанность исполнительной власти – обеспечить гражданам реализацию их прав и свобод. Исполнительная власть несет ответственность за принимаемые решения и бездействие ее органов и должностных лиц. Представители власти в административно-правовых отношениях не обладают большим объемом прав по отношению к гражданам, не отдают властных распоряжений от имени государства. Выступая проводниками публичной власти, они несут публично-правовые обязанности, связанные с выполнением государством социально-экономических и иных программ, их полномочия направлены на то, чтобы граждане в полной мере имели возможность реализовать свои конституционные права и свободы.

Ныне российское законодательство ориентировано на установление единого для всех членов общества порядка (правил) вступления в административные правоотношения, порядка (правила) их обеспече-

ния, исполнения, реализации, защиты, создания условий безопасности, контроля за своевременным и полным исполнением обязанностей, единого порядка прекращения этих отношений. Именно от концептуальных положений производны современные административно-правовые отношения.

Нормы административного права придают юридическую форму публичным отношениям между участниками, устанавливают общие для всех правила (порядок) их взаимодействия. Соответственно, задачи административного законодательства переориентированы на обеспечение и защиту прав и свобод граждан в публичной сфере. Управлению в административно-правовых отношениях уже нет места.

Современное административное право регулирует отношения между государством и свободными людьми, которые в силу положений российской Конституции имеют право на свободное выражение своего волеизъявления, плюрализм мнений, право использовать в полной мере предоставленные им конституционные свободы. Именно эти установки служат ориентиром для дальнейших научных исследований и разработок коллектива сотрудников сектора административного права и административного процесса ИГП РАН на ближайшую перспективу.

Список литературы:

1. Кобзарь-Фролова, М.Н. Государственное управление: генезис понятия и сути в предмете административного права / М.Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова. – СПб., 2021. – С. 31–40.
2. Берцинский, С. К вопросу о методологии советского управления / С. Берцинский // Советское государство и революция права. – М. : Изд-во Ком. акад., 1930. – № 10. – С. 22–40.
3. Елистратов, А.И Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 305 с.
4. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М.; Л. : Гос. изд-во, 1929. – 366 с.
5. Евтихийев, А.Ф. Основы советского административного права / А.Ф. Евтихийев. – Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925.
6. Кобалевский, В.Л. Очерки советского административного права / В.Л. Кобалевский. – Харьков, 1924. – 258 с.
7. Кобалевский, В.Л. Советское административное право / В.Л. Кобалевский. – Харьков : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 418 с.

-
8. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации в условиях новых конституционных реалий / М.Н. Кобзарь-Фролова // Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – 2021. – 240 с.
 9. Лазарев, Б.М. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1988.
 10. Студеникин, С.С. Советское военно-административное право / С.С. Студеникин, А.Е. Лунев. – Ашхабад : Военная академическая академия Красной армии, 1942. – 190 с.
 11. Студеникин, С.С. Советское административное право / С.С. Студеникин. – М. : Изд-во НКЮ СССР, 1945. – 145 с.
 12. Студеникин, С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / Воен.-юрид. акад. Вооруж. Сил СССР. – М. : РИО ВЮА, 1949. – 47 с.
 13. Студеникин, С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1949.
 14. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР : монография / Е.В. Шорина; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
 15. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988.
 16. Салищева, Н.Г. Направления развития административно-правовых отношений / Н.Г. Салищева // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства : сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : ИГП РАН, 2011. – С. 18–42.
 17. Кобзарь-Фролова, М.Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук / М.Н. Кобзарь-Фролова. – Люберцы : РТА, 2011. – 458 с.
-

Б. В. Россинский,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской
Федерации, профессор кафедры
административного права и процесса
Московского государственного
юридического университета имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)

B. W. Rossinsky,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian
Federation, Professor of the Department
of Administrative Law and Procedure
Kutafin Moscow State Law University
(MGUA)

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-37-43

СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: изложен анализ имеющихся суждений о предмете административного права. Рассмотрены современные подходы к предмету административного права, связанные, в частности, с появлением конституционного определения публичной власти. Приведены авторские дефиниции общего предмета административного права и предмета административного права как науки.

Ключевые слова: административное право, предмет административного права, государственное управление, органы исполнительной власти, органы публичной власти.

MODERN UNDERSTANDING OF THE SUBJECT ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: the article analyzes the existing judgments on the subject of administrative law. Modern approaches to the subject of administrative law are considered, in particular in connection with the emergence of the constitutional definition of public authority. There are author's definitions of the general subject of administrative law and the subject of administrative law as a science.

Keywords: administrative law, subject of administrative law, state administration, executive authorities, public authorities.

Предмет административного права неоднократно определялся многими авторами, которые признавали главное – административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления. Подобная общая позиция исследователей позволяла оперировать единой краткой характеристикой административного права как управленческого права и понимать его предмет как общественные отношения в сфере государственного управления. При этом, исходя из положений советских конституций, говорилось об организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов.

Естественно, деятельность исполнительных и распорядительных органов понималась как государственное управление в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, в научной и учебной литературе. Соответственно, все исполнительные и распорядительные органы именовались органами государственного управления. Более того, деятельность никаких иных государственных структур вне зависимости от характера их работы и реального вклада в обеспечение должного развития государства, его безопасности не признавалась государственным управлением. Такое его понимание получило название узкого подхода к государственному управлению.

Однако, когда в 60-е годы прошлого века стала развиваться теория государственного управления с учетом кибернетических подходов, положения этой теории начали проникать и в сферу государственного управления. Оно постепенно стало пониматься в широком смысле как комплексная деятельность всех государственных органов, а не только исполнительных и распорядительных структур. Исходя из этого Ю.М. Козлов определил, что «советское административное право регулирует общественные отношения, возникающие в связи с исполнительно-распорядительной деятельностью органов советского государственного управления, а также в связи с осуществлением органами государственной власти, суда и прокуратуры, общественными организациями трудящихся деятельности управленческого характера» [1, с. 17]. И тут же ученый сделал крайне важное, рассчитанное, скорее, на перспективу, чем на потребу дня, замечание: «Это означает, в частности, что понятия “управление” и “исполнительно-распорядительная деятельность” не во всех случаях совпадают» [1, с. 17].

Развивая взгляды на понятие государственного управления, Ю.М. Козлов все чаще и чаще стал использовать термины «государственное управление в широком смысле» и «государственное управление в узком смысле». Так, в 1973 г. он писал, что «функции социалистического государства выполняются всеми его органами: органами государственной власти, органами государственного управления, органами суда и органами прокуратуры. На этой основе деятельность всех государственных органов или вся государственная деятельность характеризуется как управление». Следовательно, о государственном управлении можно говорить и в широком смысле, и в узком смысле, в частности, характеризуя работу исполнительного аппарата [2, с. 8–9]. И абсолютно однозначно звучит мысль ученого, высказанная им через 12 лет, в 1985 г. Под управлением в узком смысле следует понимать деятельность органов государства, «которые в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик характеризуются как

органы государственного управления» [3, с. 6], то есть в современном понимании – органов исполнительной власти.

Признание Ю.М. Козловым и другими учеными-административистами допустимости широкого подхода к деятельности по управлению государством предвосхитили изменения, произошедшие в системе управления страной в первой половине 90-х годов прошлого века. Сложившееся в науке понимание сущности государственного управления, исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов в полной мере вошло в концепцию модернизации Российского государства и совершенствования его правовой системы. В этих условиях потребовалось по-новому определить предмет административного права. Дело в том, что после признания в Конституции Российской Федерации 1993 года трех равноправных, независимых друг от друга ветвей государственной власти, отхода в законодательстве от понятия «органы государственного управления», фактической замены его термином «органы исполнительной власти», возникла опасность невероятного расширения предмета административного права. Ведь отводившаяся ранее этой отрасли права строго определенная и в принципе достаточно узкая сфера общественных отношений, связанная с деятельностью органов государственного управления в их прежнем понимании, по сути дела, исчезала.

Многие специалисты предмет административного права стали определять либо через совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, либо через совокупность соответствующих общественных отношений. Это представители кафедры административного права МГЮА [4, с. 43], воронежской [5, с. 77], саратовской [6, с. 32], уральской [7, с. 17–19; 8, с. 35–36] административно-правовых научных школ, некоторые другие ученые. Например, в последнем издании кафедрального учебника МГЮА 2020 г. сказано: «Административное право – это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности» [9, с. 33].

При этом авторы воронежского фундаментального учебника справедливо подчеркивают, что управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, выступает основным средством практической реализации исполнительной власти» [5, с. 77]. Более того, эта деятельность огромнейшая, превалирующая часть всего объема государственного управления.

Управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления, то есть исполнение принятого решения. Органы исполнительной власти помимо принятия управленческих решений в виде издания большого количества правовых актов управления осуществляют огромный объем полномочий, связанных с оказанием непосредственного управленческого воздействия на объекты управления, обеспечением выполнения установленных правил, претворением в жизнь требований законодательных и иных актов. Органы исполнительной власти выдают различные удостоверения, документы, разрешения на определенные виды работ, осуществляют регистрационные и другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях должностные лица органов исполнительной власти применяют меры административного принуждения, назначают административные наказания.

Кроме того, управление, и государственное управление в особенности, требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, ежечасно, просто в оперативном порядке оказывать управленческое воздействие на крайне великое количество хозяйствующих, социально-культурных и административно-политических объектов управления. Осуществление подобных полномочий, занимающих подавляющий объем во всей государственно-управленческой деятельности, под силу лишь органам исполнительной власти, исходя из особенностей их организационного построения, ведь одна из главных черт органов исполнительной власти, требующая пристального внимания при определении их управленческих возможностей, – иерархичность и субординационность системы. Подобная организация, не свойственная ни законодательным, ни судебным органам, позволяет в отличие от них решать многие сложные управленческие задачи.

Крайне важно понимать, что государственно-управленческая деятельность сложна и многообразна и не ограничивается работой органов исполнительной власти, что система государственного управления в целом существенно отличается от системы исполнительной власти в частности наличием в ней не только дополнительных подсистем управления, но и принципиально иных информационных каналов прямой и обратной связи, которые ни коем образом не присущи исполнительным органам. Повторим, что государственное управление в целом значительно шире, чем деятельность органов исполнительной власти.

Устоявшееся в последние десятилетия определение предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительной власти до определенного времени, в принципе, было приемлемо. Слово «в принципе» обусловлено тем, что эта дефиниция не учитывает положения статьи 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Думается, в определении предмета административного права следовало бы учитывать это обстоятельство, говоря либо о системе исполнительной власти, либо о том, что нам представляется более предпочтительным, – о системе исполнительных органов. Отметим, что многие авторы так и поступали. В качестве примера приведем учебник административного права под редакцией А. Ю. Соколова [6, с. 32].

Однако, как известно, в новой редакции Конституции РФ появилась часть 3 статьи 132, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Теперь уже не только реальная практика реализации административно-правовых отношений, но и конституционные положения диктуют необходимость уточненного подхода к предмету административного права.

Предмет административного права интегрально следует определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями. К последним, конечно, необходимо отнести администрацию учреждений и предприятий независимо от их организационно-правовой формы.

Однако надо учитывать, что данная обобщенная дефиниция достаточно лаконична и не может претендовать на изложение особенностей различных подходов к предмету административного права, поскольку рассматривается и как отрасль права, и как совокупная отрасль законодательства, и как регулятор реализации соответствующих общественных отношений, и, наконец, как наука.

Так, говоря о предмете административного права как отрасли российского права, следует признать достаточно удачным приведенное ранее его определение, содержащееся в кафедральном учебнике МГЮА [9, с. 33], в которое мы только добавили бы упоминание о соответствующих правовых теориях, что сделал в своем курсе

Ю. А. Тихомиров [10, с. 70]. Рассуждая о предмете административного права как совокупной отрасли законодательства, следует говорить о системе взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями.

В заключение затронем интереснейшую проблему о предмете административного права как науки. Думается, что указывать лишь на рассмотрение методологических вопросов изучения административно-правовых общественных отношений и проведение соответствующих исследований недостаточно, ведь предмет любой науки состоит прежде всего в выявлении законов или закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы и на этой основе разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации. Сказанное в полной мере касается административно-правовой проблематики.

Например, важнейшим фактором, позволяющим исполнительным органам осуществлять управление на должном уровне, является объединение их в такую систему, которая отличается иерархичностью и субординационностью ее элементов. Однако это обстоятельство могло бы быть не утверждением, а гипотезой либо суждением, не имеющим достаточных доказательств, если при его анализе, не опираясь на установленную и присущую системным образованиям объективную закономерность – их неаддитивность. В данном случае неаддитивность проявляется в том, что благодаря иерархичной и субординационной структуре управленческие возможности системы значительно превышают сумму управленческих возможностей ее отдельных частей. Лишь знание этой объективной закономерности позволяет разрабатывать достоверные теории, нормы и рекомендации для сферы исполнительных органов.

На основании изложенного отметим, что предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

Список литературы:

1. Козлов, Ю. М. Избранные труды / Ю. М. Козлов. – М. : Проспект, 2017.
2. Советское административное право / А. П. Алехин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов и др.; под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1973.
3. Советское административное право / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов и др.; под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985.
4. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 2002.
5. Общее административное право: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2016. – Ч. 1.
6. Административное право Российской Федерации / под ред. А. Ю. Соколова. – М. : Норма, 2016.
7. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2000.
8. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010.
9. Административное право / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 3-е изд. – М. : Норма, 2020.
10. Тихомиров, Ю. Н. Административное право и процесс. Полный курс / Ю. Н. Тихомиров. – 2-е изд. – М. : Изд. Тихомиров М. Ю., 2005.

В. М. Редкоус,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

V. M. Redkous,
Doctor of Law, Professor,
Leading Researcher of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of the State and Law
of the RAS
rwmmos@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-44-56

**ПРОФЕССОР ВИКТОР ФОМИЧ КОТОК
(13.09.1911–09.02.1974):
СОВРЕМЕННЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА НАУЧНОЕ
НАСЛЕДИЕ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью совершенствования правового регулирования общественных отношений в связи с реформированием конституционного и административного законодательства, потребностями расширения методологических рамок проведения административно-правовых исследований. Цель статьи – проанализировать научные взгляды одного из ведущих советских ученых-правоведов государствоведа, конституционалиста, специалиста в области государственного (конституционного) права доктора юридических наук, профессора Виктора Фомича Котока, показать их актуальность для современного развития российской правовой науки, в том числе для административного права. Реализация поставленных задач была достигнута с помощью общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический).*

Несмотря на формационные различия между современностью и временем выхода трудов В. Ф. Котока, продолжают оставаться актуальными его взгляды, касающиеся определения государственного права, а впоследствии и конституционного права, критериев разграничения государственного права и иных отраслей права, в том числе административного, разграничения понятий «контроль» и «надзор», формирования института конституционного надзора, а также органов государственной власти, принятия нормативных правовых актов и ряда других вопросов.

Сделаны выводы о том, что современное административное право должно не только опираться на государственное право, но и активно воздействовать на содержание целого ряда государственно-правовых институтов, обеспечивая единство правового поля и эффективность правового регулирования общественных отношений.

***Ключевые слова:** предмет конституционного права, предмет административного права, публичная власть, государственное управление, исполнительная власть, государственные органы, контроль, надзор, административная реформа, сравнительное правоведение.*

**PROFESSOR VIKTOR FOMICH KOTOK
(09.13.1911–09.02.1974):
MODERN VIEWS ON SCIENTIFIC HERITAGE
(CONSTITUTIONAL AND LEGAL
AND ADMINISTRATIVE ASPECTS)**

***Abstract:** the relevance of the article is due to the importance of improving the legal regulation of public relations in connection with the reform of constitutional and administrative legislation, the need to expand the methodological framework for conducting administrative and legal research. The purpose of the article is to analyze the scientific views of one of the leading Soviet legal scholars, statesman, constitutionalist, specialist in the field of state (constitutional) law, Doctor of Law, Professor Kotok Viktor Fomich, to show their relevance and relevance for the modern development of Russian legal science, including and for administrative law. The implementation of the tasks was achieved using general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and specific scientific methods (formal legal, comparative legal, historical).*

Despite the formational differences between the present and the time of the publication of the works of V.F. Kotoka, his views on the following remain relevant: the definition of state law, and subsequently constitutional law; criteria for distinguishing between state law and other branches of law, including administrative; differentiation of the concepts of “control” and “supervision”; formation of the institution of constitutional supervision; the formation of public authorities; adoption of regulatory legal acts, and a number of other issues.

It is concluded that modern administrative law should not only rely on state law, but also actively influence the content of a number of state and legal institutions, ensuring the unity of the legal field and the effectiveness of legal regulation of public relations.

***Keywords:** subject of constitutional law, subject of administrative law, public authority, public administration, executive branch, government bodies, control, supervision, administrative reform, comparative jurisprudence.*

Доктор юридических наук, профессор Виктор Фомич Коток (13.09.1911–09.02.1974) оставил достаточно заметный след в отечественной юридической науке. Более 40 лет он работал в Институте государства и права АН СССР. Его работы посвящены преимущественно проблемам государственного, а впоследствии и конституционного права СССР, государственного права зарубежных стран, в том числе стран народной демократии. В 1943 г. В.Ф. Коток защитил кандидатскую диссертацию по теме «Понятие акта советского государственного управления». Докторская его диссертация посвящена проблемам развития непосредственной демократии в Советском государстве [1].

Современное российское правоедение очень остро нуждается в глубоких масштабных теоретико-методологических исследованиях, по своей значимости и оригинальности не уступающих трудам С.С. Алексеева, А.М. Васильева, Д.А. Керимова, В.Ф. Котока, П.Е. Недбайло, А.А. Пионтковского и других ученых-правоведов,

как пишет П.П. Баранов [2, с. 157]. Оценивая научное творчество В.Ф. Котока, следует отметить как его научную смелость, так и научную гибкость, умение так аргументировать свою точку зрения, чтобы ни она сама, ни аргументы, ее обосновывающие, не были истолкованы как ненаучные, не соответствующие линии партии и руководства СССР и в то же время отражали четкую позицию ученого по тому или иному вопросу. Так, В.Ф. Коток, будучи ответственным редактором сборника научных статей «Вопросы советского административного права», сам писал статьи на актуальные темы, затрагивающие в том числе и теоретические вопросы административного права, и «давал свет» выходу работ, содержащих дискуссионные положения, определения, отражающие характер споров ученых-правоведов по тем или иным вопросам юриспруденции. Например, в предисловии к сборнику «Вопросы советского административного права», изданному в 1952 г., указывалось, что в нем рассматриваются «важнейшие проблемы советского административного права, в частности вопросы предмета и системы советского административного права, советской государственной службы, обеспечения законности в советском государственном управлении». Было специально подчеркнуто, что «некоторые статьи из включенных в настоящий сборник содержат отдельные спорные положения (например, статья об исполнительно-распорядительной деятельности органов советского государственного управления) [3, с. 3–4]. Речь шла о статье И.Н. Ананова «Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления» [4, с. 5–64], на отдельных положениях которой мы остановимся, т.к. в ней отражена позиция В.Ф. Котока по ряду актуальных вопросов административного права.

Кроме того, что В.Ф. Коток был ответственным редактором сборника научных статей «Вопросы советского административного права», он выступал ответственным редактором сборников научных статей «Проблемы государства и права на современном этапе» [5], «Вопросы государства и права стран народной демократии» [6], «Конституционное право социалистических стран» [7], а также иных научных работ [8, 9, 10].

В.Ф. Коток, занимаясь вопросами государственного права, не мог не касаться и вопросов административного права. Это было вызвано тем, что формирование концепции советского государственного права шло параллельно с концептуальным развитием советского административного права, долгое время оставшегося в стороне от проведения активных научных исследований проблем правоведения. Позиция В.Ф. Котока по отношению к предмету административного

права формировалась под воздействием научной дискуссии, развернутой в конце 40-х – начале 50-х гг. прошлого века, по вопросу определения круга общественных отношений, регулируемых административным правом.

В то время господствовали две точки зрения на определение понятия «государственное управление», с осуществлением которого связывался круг общественных отношений, охватываемый предметом административного права. Первую точку зрения выразил И. Н. Ананов: «Исполнительная и распорядительная деятельность – это властная, организующая, руководящая и регулирующая деятельность, осуществляемая органами государственного управления и должностными лицами, подчиненными этим органам, учреждений, предприятий и организаций» [4, с. 53]. Вторая позиция по вопросу о рамках (объеме) исполнительной и распорядительной деятельности была высказана С. С. Студеникиным в диссертации и впоследствии повторена в первой главе учебника для вузов по советскому административному праву. Ее суть заключалась в следующем. Исполнительной и распорядительной деятельностью считается творческая организующая деятельность по практическому осуществлению функций Советского государства государственными органами, и притом не только теми, которые Конституцией определены как исполнительные и распорядительные органы [11]. Эта точка зрения вызвала критику со стороны И. Н. Ананова, поскольку такой подход ведет к непомерному расширению предмета административного права.

В учебном пособии для преподавателей средней школы «Конституция СССР» [12], изданном в 1952 г., написанном В. Ф. Котоком и Н. Я. Куприцом, отражен двуединый подход к понятию «государственное управление». «Понятие “государственное управление” имеет два различных смысла. Оно, с одной стороны, означает всестороннюю деятельность всех государственных органов. В другом, более узком, смысле это понятие означает исполнительную и распорядительную деятельность государственных органов», – отмечают В. Ф. Коток и Н. Я. Куприц [12, с. 159; 13, с. 20–24]. Такой же подход обозначил в своей статье С. С. Студеникин.

Вопрос о предмете административного права приобрел в настоящее время особую дискуссионность [14, 15] в связи с конституционными изменениями, вызванными Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [16], который внес в Конституцию Российской Федерации 1993 г. и российское законода-

тельство понятия «организация публичной власти», «единая система публичной власти», требующие не только конституционно-правового, но и административно-правового осмысления, возможного использования при определении предмета административного права термина «публичная власть». С конституционным развитием можно связывать и новый этап административной реформы [17], в рамках которого трансформируется и переосмысливается компетенция органов исполнительной власти, включая Правительство РФ. М.Н. Кобзарь-Фролова делает вывод, что «обновленная роль и функциональное предназначение исполнительной власти – обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации» [18, с. 143–149].

В работах В.Ф. Котока также затронуты и принципы государственного управления. В.Ф. Коток и Н.Я. Куприц выделяют следующие принципы советского государственного управления: непосредственное участие народных масс в управлении; руководящая роль Коммунистической партии; равноправие наций; социалистическая законность; плановое начало; критика и самокритика; демократический централизм [12, с. 161]. В ряде своих статей В.Ф. Коток развивал принципы советского государственного управления с позиции государственного права [19, 20].

В.Ф. Коток был одним из первых исследователей, кто научно обосновал и поддержал мнение о необходимости формирования конституционного права [21]. Несмотря на это он оставался приверженцем использования понятия «государственное право» [22].

Одной из наиболее значимых работ В.Ф. Котока считается его статья «О предмете советского государственного права» [23], в которой он указывал, что предмет советского государственного права составляют общественные отношения, определяющие основные черты социально-экономической системы и политической организации советского общества и выражающие суверенитет советского народа и советских наций [23, с. 51].

Как отмечает В.В. Невинский, приведенная точка зрения первоначально подвергалась критике в силу широты охвата круга общественных отношений, однако в последующем, особенно после принятия Конституции СССР 1977 г., включавшей первый раздел «Основы общественного строя и политики» об основах (основополагающих конституционных принципах) политической и экономической систем Союза ССР, она получила распространение. Эта точка зрения очерчивала базовые векторы содержания общественных отношений, регулируемых конституционным (государственным) правом вообще и конституционным (государственным) правом России в частно-

сти. Продолжила свою жизнь она и после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., но уже на ином витке российской конституционно-правовой истории, согласно справедливому выводу В.В. Невинского [24, с. 82].

Государственное право не имеет абсолютной межевой линии, ограничивающей его от других отраслей. Здесь может идти речь лишь о том, какие отношения охватываются исключительно нормами государственного права и какие из них закрепляются им лишь в своих основных, наиболее существенных чертах. Государственное право играет ведущую роль в силу того, что оно устанавливает важнейшие, отправные начала для всех отраслей права [23, с. 55]. Будучи ведущей отраслью права, государственное право неизбежно является ядром любой другой отрасли, юридической базой для развития всей правовой системы. В этом проявляется его специфика.

Особенность государственного права заключается и в том, что оно устанавливает формы и порядок регулирования общественных отношений для всех отраслей права. Именно государственное право устанавливает порядок издания, изменения и отмены законов всех отраслей права, порядок толкования всего законодательства, к какой бы отрасли оно ни относилось.

Существует теснейшая связь между государственным правом и всеми другими отраслями права, которая исключает точные границы, отделяющие его от других отраслей права. Государственное право как бы вторгается в определенных, диктуемых его ролью пределах в другие отрасли, устанавливает для их развития исходные начала [23, с. 56–58].

Эти рассуждения носят познавательный-методологический характер и могут помочь исследователям определиться с решением вопроса о соотношении государственного и конституционного права, государственного и административного права.

В.Ф. Коток относит административное право к специальным отраслям права [23, с. 65]. Говоря о регулировании отношений, связанных с формированием и функционированием органов государственного управления, он отмечает, что советское государственное право устанавливает порядок формирования этих органов и основные начала их деятельности, а детальное регулирование различных сторон работы названных органов составляет предмет специальных отраслей права. Так, советское административное право, опираясь на принципы государственного права, всесторонне регулирует отношения, возникающие в процессе исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства. В этих областях трудно провести строгое раз-

граничение предмета советского государственного права и названных отраслей права. Например, детализация нормами административного права принципов, установленных государственным правом, нередко приобретает настолько крупное значение, что та или иная административно-правовая «деталь» становится одной из основных черт политической организации советского общества. Это наблюдается, в частности, в процессе дальнейшего совершенствования аппарата советского государственного управления.

Например, принцип коллективности государственного руководства выступает в качестве одного из принципов советского государственного права. Но данный принцип лежит и в основе административного права, которое в процессе осуществления принципа коллективности устанавливает порядок сочетания коллегиальности и единоначалия в советском управлении, определяет правильное соотношение компетенции единоличных руководителей и коллегиальных органов и т.д. Соответствующие административно-правовые нормы настолько близко касаются отношений, определяющих основные черты политической организации советского общества, что было бы бессмысленным искать здесь точную межевую линию между государственным и административным правом [23, с. 65–66].

Предметом научного исследования В.Ф. Котока явились государство и национальные отношения [25]. Характеризуя советскую представительную систему [26], он дал общую характеристику современных условий деятельности и основных тенденций развития советских представительных органов, показал новое в формировании и организации деятельности советских представительных органов, раскрыл сочетание советской представительной системы с непосредственной демократией.

Не утратили своей значимости теоретические выводы, изложенные в работе В.Ф. Котока «Референдум в системе социалистической демократии», опубликованной в 1964 г. [27], где им были рассмотрены некоторые вопросы теории референдума: референдум в условиях буржуазного государства; институт референдума в условиях диктатуры рабочего класса в СССР; референдум в условиях диктатуры рабочего класса в странах народной демократии; развитие института референдума в условиях Советского общенародного государства. Эти выводы сохраняют частичную актуальность в контексте поступления предложений по совершенствованию Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [28].

В.Ф. Коток разрабатывал и вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля и надзора, что нашло отражение, например, в его статье «Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР» [29]. Его позиция заключалась в том, что орган, осуществляющий надзор, не обладает полномочиями по отмене незаконного акта за его издание, даче указания о его отмене, а контролирующие органы имеют право отмены незаконных актов.

А.А. Дудников отмечает, что в науке советского государственного права о праве запроса депутатов местных Советов впервые высказался В.Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного органов Совета» [30]. Речь идет о работе В.Ф. Котока «Сессионный порядок работы местных Советов в военное время» [31, с. 17]. Как видно из приведенного высказывания, уже в 1946 г. он признавал право запроса за депутатами местных Советов и рассматривал его как форму контроля.

В.Ф. Коток – участник авторских коллективов и редактор нескольких учебников по государственному праву СССР [32], а также юридических словарей [33, 34]. В данных учебниках, пусть и с позиции государственного права, получили развитие теоретические выводы, пригодные для использования в праве административном. Например, в учебнике «Советское государственное право» [35], изданном в 1948 г., раздел третий «Система органов советского государственного управления» включал следующие главы:

- глава XXX «Общая характеристика государственного управления»;
- глава XXXI «Этапы развития организации государственного управления в СССР»;
- глава XXXII «Правительство»;
- глава XXXIII «Министерства и специальные ведомства».
- Раздел четвертый «Система местных органов государственной власти и органов государственного управления» включал следующие главы:
 - глава XXXIV «Местные советские органы государственной власти»;
 - глава XXXV «Исполнительные и распорядительные органы местных Советов».

В научной юридической литературе советского периода всегда присутствовала критика всего буржуазного, капиталистического, чем

показывались преимущества социалистического строя перед капиталистическим, в том числе в государственном управлении и в праве. Можно по-разному относиться к соответствующим публикациям или к соответствующим тезисам в содержании рассматриваемых научных работ, однако нельзя не сказать, что фактически данные работы были построены на использовании результатов сравнительно-правовых исследований самых разнообразных правовых явлений, объединенных признаком тождественности предназначения: «государственное управление в капиталистическом государстве» – «государственное управление в социалистическом государстве»; «отрасль капиталистического права» – «отрасль социалистического права» и т.д. Достаточно активные научные исследования в этой области проводил В.Ф. Коток, о чем свидетельствуют, в частности, и его работы, и работы, изданные под его редакцией [36, 37], посвященные различным аспектам формирования и развития отдельных институтов буржуазного государственного права, а также права стран народной демократии, образовавшихся после окончания Великой Отечественной войны и Второй мировой войны.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что практика использования в работах В.Ф. Котока сравнительно-правового метода исследования если и не заложила основы проведения современных сравнительно-правовых исследований, то, вне всякого сомнения, расширила практику и методологические основы их осуществления, особенно применительно к государственно-правовым системам стран народной демократии: Польской Народной Республики [38], Народно-Демократической Республики Чехословакии [39], Румынской Народной Республики [40] и других. Под редакцией В.Ф. Котока вышел учебник «Государственное право стран народной демократии» [41], а также ряд иных учебников, посвященных государственному праву зарубежных стран [42].

Продолжают оставаться актуальными и требуют научного анализа с современных позиций ряд проблем. Например, В.Ф. Коток и Н.Я. Куприц пишут, что «творческий характер советского государственного управления – его отличительная особенность, совершенно не свойственная буржуазному управлению» [12, с. 160]. Рассуждая от противного и учитывая, что сейчас у нас явно не советское, не социалистическое, но в то же время открыто не называемое из идеологических соображений буржуазным «капиталистическое» управление», можно сделать вывод, что у современного российского государственного управления отсутствует творческий характер, что, естественно, не верно. Необходимо определиться, что же следует понимать под творческим характером государственного управления.

В. Ф. Коток и Н. Я. Куприц отмечают, что государственное управление в СССР коренным образом отличается от государственного управления в капиталистических странах, в основе которого лежит принцип бюрократического централизма. Этот принцип состоит в том, что органы управления назначаются из центра, чиновники подчиняются только своему начальству, но совершенно независимы от народа и не ответственны перед ним. Такая централизация управления исключает всякую инициативу и активность народных масс и игнорирует местные условия и особенности [12, с. 167]. Вызывает интерес, насколько принцип бюрократического централизма применим к условиям функционирования российской системы исполнительной власти.

Таким образом, завершая обзор научного наследия профессора Виктора Фомича Котока, можно резюмировать, что его изучение позволит исследователю как сформировать, так и уточнить научную позицию по целому ряду современных проблем государственного, конституционного и административного права, касающихся функционирования современной государственной власти, правового регулирования деятельности государственных органов различных ветвей власти, их взаимодействия, конституционного контроля и надзора, соотношения государственного права, конституционного права и права административного, определения их предмета и метода, методологии проведения сравнительно-правовых и сравнительно-исторических исследований.

Список литературы:

1. Коток, В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. Ф. Коток. – М., 1965. – 38 с.
2. Баранов, П. П. Российская юридическая наука сегодня и пути совершенствования философско-методологических подходов к анализу государственно-правовых явлений / П. П. Баранов // Гуманитарий Юга России. – 2015. – № 1. – С. 149–162.
3. Вопросы советского административного права / отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 215 с.
4. Ананов, И. Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления / И. Н. Ананов // Вопросы советского административного права / отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – С. 5–64.
5. Проблемы государства и права на современном этапе : труды аспирантов и молодых ученых. – Вып. 2 / отв. ред. В. Ф. Коток; редкол.: М. М. Богуславский, И. М. Вайль, Б. М. Лазарев, И. П. Прокопченко, М. М. Славин, Б. А. Страшун, А. И. Щиглик. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1970. – 381 с.

6. Вопросы государства и права стран народной демократии : сб. ст. / под общ. ред. В.Ф. Котока, Н.П. Фарберова. – М. : Госюриздат, 1960. – 256 с.
7. Конституционное право социалистических стран: сб. ст. / В.Ф. Коток, А.Х. Махненко, Б.Н. Топорнин, Н.П. Фарберов и др.; под ред. В.Ф. Котока, Н.В. Фарберова. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1963. – 327 с.
8. Личность, общество и государство / М.П. Карева, А.В. Лужин, В.А. Патюлин, П.Г. Семенов и др.; отв. ред. В.Ф. Коток, В.С. Тадевосян. – М. : Наука, 1966. – 248 с.
9. Шафир, М. А. Компетенция СССР и союзной республики. Конституционные вопросы / М.А. Шафир; отв. ред. В.Ф. Коток. – М. : Наука, 1968. – 227 с.
10. Степанов, И.М. Советская государственная власть / И.М. Степанов; отв. ред. В.Ф. Коток. – М. : Наука, 1970. – 148 с.
11. Студеникин, С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. : ВЮА, 1949.
12. Коток, В.Ф. Конституция СССР : учеб. пособие для преподавателей сред. школы / В.Ф. Коток, Н.Я. Куприц. – М. : Учпедгиз, 1950. – 224 с.
13. Студеникин, С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 20–24.
14. Кобзарь-Фролова, М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С. 13–19.
15. Россинский, Б.В. Развитие представлений о предмете административного права / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2021. – № 5. – С. 6–13.
16. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.
17. Редкоус, В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации / В.М. Редкоус // Закон и право. – 2020. – № 8. – С. 15–18.
18. Кобзарь-Фролова, М.Н. Обеспечение исполнения законодательства – новое содержание компетенции Правительства Российской Федерации или подмена понятий? / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2020. – № 4 (39). – С. 143–149.
19. Коток, В.Ф. Социалистический демократизм Советского государства / В.Ф. Коток // Вопросы советского государства и права, 1917–1957. – М. : Изд-во АН СССР, 1957. – С. 118–169.
20. Коток, В.Ф. Этапы и принципы формирования Советского союзного государства / В.Ф. Коток // Проблемы государства и права : труды научных сотрудников и аспирантов. – Вып. 9 / отв. ред. А.Е. Лунев. – М., 1974. – С. 3–17.

21. Коток, В.Ф. Содержание конституционного права / В.Ф. Коток // Советское государство и право. – М. : Наука, 1971. – № 2. – С. 108–113.

22. Коток, В.Ф. О системе науки советского государственного права / В.Ф. Коток // Советское государство и право. – М. : Наука, 1959. – № 6. – С. 62–74.

23. Коток, В.Ф. О предмете советского государственного права / В.Ф. Коток // Вопросы советского государственного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – С. 3–93.

24. Невинский, В.В. Предмет отрасли российского конституционного (государственного) права (к вопросу о преемственности в научных исследованиях и учебном процессе) / В.В. Невинский // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2 (75).

25. Национальные отношения и государство в современный период / Д.А. Гайдуков, В.Г. Графский, В.Ф. Коток, В.М. Мамаев и др.; отв. ред. В.М. Чхиквадзе. – М. : Наука, 1972. – 431 с.

26. Коток, В.Ф. Советская представительная система / В.Ф. Коток. – М. : Госюриздат, 1963. – 93 с.

27. Референдум в системе социалистической демократии / В.Ф. Коток; отв. ред. М.П. Карева. – М. : Наука, 1964. – 189 с.

28. О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27, ст. 2710.

29. Коток, В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР / В.Ф. Коток // Вопросы советского государственного (конституционного) права : труды Иркут. гос. ун-та. – Т. 81. – Сер. юридическая. – Вып. 12, ч. 2. – Иркутск, 1971.

30. Дудников, А.А. Правовой статус местных Советов депутатов трудящихся в послевоенные годы / А.А. Дудников // Вестник Краснодар. ун-та МВД России. – 2010. – № 1. – С. 32–34.

31. Коток, В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время / В.Ф. Коток // Советское государство и право. – 1946. – № 3.

32. Основы советского государства и права : учебник / М.П. Карева, В.Ф. Коток, А.Е. Пашерстник, В.Н. Серебровский и др.; под ред. М.П. Каревой, Г.И. Федькиной. – М. : Госюриздат, 1952. – 431 с.

33. Юридический словарь / гл. ред. С.Н. Братусь, Н.Д. Казанцев, С.Ф. Кечекьян, Ф.И. Кожевников, В.Ф. Коток, П.И. Кудрявцев, В.М. Чхиквадзе. – М. : Госюриздат, 1953. – 782 с.

34. Юридический словарь. – Т. 1: А–Н / редкол. : Н.Г. Александров, С.Н. Братусь, Н.Д. Казанцев, Д.С. Карев, С.Ф. Кечекьян, Ф.И. Кожевников, В.Ф. Коток, В.М. Чхиквадзе; гл. ред. П.И. Кудрявцев. – 2-е изд. – М. : Госюриздат, 1956. – 687 с.

35. Советское государственное право : учебник / А.А. Аскеров, Н.Д. Дурманов, М.П. Карева, В.Ф. Коток и др. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 496 с.

36. Крах буржуазной демократии и современное государственное право капиталистических стран: США. – Вып. 1 / И.Д. Левин; отв. ред. В.Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1951. – 164 с.

37. Крах буржуазной демократии и современное государственное право капиталистических стран: Англия. – Вып. 2 / И. Д. Левин; отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1951. – 171 с.

38. Развитие основных институтов государственного права Польской Народной Республики / В. Ф. Коток, А. Г. Мозохина; отв. ред. А. С. Шугаев. – М. : Изд-во АН СССР, 1955. – 275 с.

39. Конституция и основные законодательные акты Народно-Демократической Республики Чехословакии / под ред. и со вступ. ст. В. Ф. Котока. – М. : Иностран. лит., 1950. – 375 с.

40. Конституция и основные законодательные акты Румынской Народной Республики / пер. с румын. В. Бочковой, О. Ковалевой; под ред. и с предисл. В. Ф. Котока. – М. : Иностран. лит., 1954. – 663 с.

41. Государственное право стран народной демократии : учебник / Л. М. Гудошников, В. Ф. Коток, В. А. Туманов, Н. П. Фарберов; под ред. В. Ф. Котока. – М. : Госюриздат, 1961. – 572 с.

42. Вопросы современного государственного права буржуазных стран / отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 352 с.

А. И. Каплунов,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного права
Санкт-Петербургского университета
МВД России, заслуженный работник
высшей школы РФ

A. I. Kaplunov,
LL.D., Professor, Professor of the
Department of Administrative Law
of the Saint-Petersburg University
of the Ministry of the Interior of Russia,
Honored Worker of the Higher School
of the Russian Federation

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-57-65

О ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРИРОДЕ И СОДЕРЖАНИИ «АДМИНИСТРАТИВНОГО» СУДОПРОИЗВОДСТВА

Аннотация: в статье представлен критический анализ позиции сторонников судебного подхода к пониманию административного процесса, процессуальной природы административного судопроизводства. Доказывается, что процессуальная природа административного судопроизводства определяется не предметом (отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих дозволения, ставшие предметом «спора о праве»), а методом правового регулирования, представленным гражданско-правовым типом регулирования общественных отношений, в котором доминируют дозволения. Каналом реализации данного типа правового регулирования является гражданский процесс, основанный на состязательном типе юрисдикционного юридического процесса. Выявлены недостатки закрепленной российским законодательством модели административного судопроизводства, суть которых состоит в том, что состязательный тип юрисдикционного процесса, предназначенный для судебной защиты в тяжёлых делах истца, т.е. лица, пострадавшего от действий должностного лица, применяется также при рассмотрении других административных дел по реализации отдельных властных требований к ответчику, а именно к лицу, нарушившему установленные запреты и ограничения либо совершившему административное правонарушение. По сути, для реализации санкций за нарушение запрета используется процессуальный порядок, обеспечивающий защиту прав и свобод лица при реализации предоставленных ему дозволений.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, предмет и метод правового регулирования, тип юрисдикционного юридического процесса, состязательный, следственный.

ON THE PROCEDURAL NATURE AND CONTENT OF “ADMINISTRATIVE” LEGAL PROCEEDINGS

Abstract: the article presents a critical analysis of the position of supporters of the judicial approach to understanding the administrative process about the procedural nature of administrative proceedings. It is proved that the procedural nature of administrative legal proceedings is determined not by the subject (the branch affiliation of the material norms that fix the permits that have become the subject of a “dispute about law”), but by the method of legal regulation represented by the civil law type of regulation of public relations, in which permits dominate. The channel of implementation of this type of legal regulation is a civil

process based on an adversarial type of jurisdictional legal process. The shortcomings of the model of administrative legal proceedings fixed by the Russian legislation are revealed, the essence of which is that the adversarial type of jurisdictional process intended for judicial protection in the litigation cases of the plaintiff, i.e. the person who suffered from the actions of an official, is also used when considering other administrative cases on the implementation of certain power requirements to the defendant, namely, the person who violated the established prohibitions and restrictions, or committed an administrative offense. In fact, for the implementation of sanctions for violation of the ban, a procedural procedure is used that ensures the protection of the rights and freedoms of a person when implementing the permissions granted to him.

Keywords: *administrative process, administrative proceedings, subject and method of legal regulation, type of jurisdictional legal process, adversarial, investigative.*

Трудно переоценить вклад сотрудников сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН в разработку отечественной доктрины административного процесса, поскольку отечественная теория административного процесса берет свое начало с монографии Салищевой Надежды Георгиевны «Административный процесс в СССР», опубликованной в 1964 г., в которой был представлен юрисдикционный подход к пониманию административного процесса [1, с. 16]. Ровно через 40 лет, в 2004 г., Н.Г. Салищева представила свой обновленный взгляд на понятие административного процесса [2, с. 221–232], в котором обосновала «существование и развитие трех видов административного процесса ... – **административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство**» [3, с. 27–28] (выделено мной. – А.К.). Данный подход можно назвать «комплексным на основе юрисдикционного».

Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [4] (далее – КАС РФ), в котором административное судопроизводство было отнесено к административному процессу, вызвало недовольство представителей гражданско-процессуального права, а у представителей судебного подхода к пониманию административного процесса появился дополнительный стимул к дальнейшему продвижению среди коллег-административистов идеи о том, что административным процессом следует считать только административное судопроизводство.

В связи с этим возникла необходимость обратиться к анализу процессуальной природы административного судопроизводства, исходя из процессуальных положений, разработанных в рамках отечественной теории административного процесса. Термин «административное» в наименовании одноименного вида судопроизводства указывает

на связь данного типа судопроизводства с административным правом. Материальные нормы и вид юридического процесса, обеспечивающий их реализацию, несомненно имеют отраслевую связь или корреляцию. Однако она не всегда имеет линейный и прямой характер, как может показаться на первый взгляд, если брать за основу отраслевое материальное и процессуальное терминологическое единство уголовного права и уголовного процесса и гражданского права и гражданского процесса.

В отечественной теории в числе основных свойств процесса как юридической категории выделяется такое его свойство, как наличие «несомненной, хотя и своеобразной связи процесса, прежде всего гражданского, уголовного и административного, с методом правового регулирования» [5, с. 154]. Данное свойство юридического процесса указывает на его связь как с предметом правового регулирования (и отраслевой привязкой материальных норм, реализацию которых он обеспечивает), так и с типами единого метода правового регулирования. Эта связь в трудах В. Д. Сорокина раскрывается следующим образом.

Материально-правовое регулирование на макроуровне (на уровне правовой системы в целом, имеющей отраслевое деление) представлено тремя типами единого метода правового регулирования: *гражданско-правовым* (в правовом регулировании которого доминируют **дозволения**), *административно-правовым* (в котором доминируют **предписания**) и *уголовно-правовым* (в нем доминируют **запреты**). Основные разновидности юридического процесса в форме гражданского, административного и уголовного процессов есть своего рода каналы реализации одноименных типов метода правового регулирования [6, с. 18; 7, с. 61–71].

Наименования типов *метода правового регулирования* в этой теоретической конструкции получили соответствующую отраслевую привязку, поскольку именно в этих отраслях данные типы метода материально-правового регулирования (путем дозволений, предписаний, запретов) являются доминирующими и проявляются наиболее ярко и рельефно. Такая отраслевая привязка в определенной степени условна, поскольку в любой материальной отрасли в той или иной степени представлены все указанные типы регулирования.

Реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, в котором превалирует дозволение, обеспечивает **гражданский процесс**, который направлен на защиту прав физических и юридических лиц от нарушений (включает судебный порядок разрешения споров). Гражданское судопроизводство представлено *состязательным* типом юрисдикционного юридического

процесса [8, с. 25, 278, 320]. Процессуальная форма этого типа используется для разрешения споров о праве; она включает две стороны спора и арбитра – государство, представленное судом.

В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются административные дела «о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций» (тяжебные дела), о чем прямо сказано в ст. 1 КАС РФ. По сути это «споры о праве» граждан и организаций с властным субъектом по поводу проблем в реализации дозволений; для разрешения этих споров судом используются состязательный тип юрисдикционного юридического процесса и соответствующая процессуальная форма. Термин «административное» не указывает на процессуальную природу данного судопроизводства, а обусловлен отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих *дозволения*, ставшие предметом спора.

Материально-правовые нормы, закрепляющие дозволения, лежащие в основе спора о праве, независимо от их отраслевой принадлежности, имеют одинаковую типологию с точки зрения элементов единого метода правового регулирования (он именуется как гражданско-правовой тип). Их реализация обеспечивается в рамках одного и того же типа юрисдикционного юридического процесса (состязательного), который по своей процессуальной природе является гражданско-процессуальным.

Гражданское и административное судопроизводства объединяет то, что они обеспечивают реализацию гражданско-правового типа регулирования, основанного на дозволениях. Отраслевая принадлежность дозволений, по поводу которых возникает спор в рамках административного судопроизводства, предметное содержание и субъектный состав последнего должны учитываться при установлении особенностей порядка его разрешения; «состязательная» процессуальная форма может иметь модификации, но они не влекут изменения типа юрисдикционного юридического процесса, в рамках которого разрешается этот спор о праве.

Таким образом, административное судопроизводство является разновидностью процессуальной деятельности, являющейся каналом реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, именно это обстоятельство определяет его процессуальную природу. Следовательно, о процессуальном законодательстве, регламентирующем данный вид судопроизводства, речь идёт в пункте «о» ст. 72 Конституции РФ.

Однако для наименования данного вида судопроизводства использована терминология, производная от категории рассматриваемых дел, получивших в ст. 126 Конституции РФ название административных. В свою очередь, видовая процессуальная идентификация административного судопроизводства и отраслевая принадлежность норм КАС РФ определены законодателем в самом КАС РФ только на основе предмета материально-правового регулирования, при полном игнорировании особенностей метода правового регулирования. Соответственно, для характеристики участников данного судопроизводства, их процессуального статуса и действий в КАС РФ используется следующая терминология: «административный истец», «административный ответчик» (ст. 38), «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «административная процессуальная правосубъектность» (ст. 5), «административное исковое заявление» (ст. 4).

Как видим, терминологическое сопровождение данного вида судопроизводства обусловлено категорией рассматриваемых дел, получивших наименование административных, а не процессуальной природой порядка рассмотрения этих дел, при том, что само наименование категории рассматриваемых дел не вполне корректно, поскольку оно не охватывает всего материально-правового разнообразия рассматриваемых дел. В статье 1 КАС РФ разработчики вынуждены были указать, что Кодекс «регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении ... других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений». Этот факт свидетельствует о том, что материально-правовое содержание рассматриваемых и разрешаемых дел выходит за рамки административно-правового регулирования; материально-правовая основа «споров о праве» для административного судопроизводства не является определяющей. Его процессуальная природа обусловлена не предметом, а **методом** правового регулирования, представленным гражданско-правовым типом регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является *состязательный* тип юрисдикционного юридического процесса, который по своей природе является гражданским процессом.

Представленный анализ свидетельствует о том, что отраслевая процессуальная природа административного судопроизводства и тип юрисдикционного юридического процесса, который лежит в его основе, определяются в конечном счете не материально-правовым предметным содержанием рассматриваемых дел, а видом метода правового регулирования, который определяет порядок их судебно-

го рассмотрения как канала реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений. «Поскольку данный тип правового регулирования охватывает различные по своему предмету группы общественных отношений, постольку гражданский процесс “обслуживает” соответствующие этим группам отношений материальные отрасли» [9, с. 46–47]. Поэтому у представителей гражданско-процессуального права и науки гражданского процесса есть достаточные и веские основания рассматривать данный вид судопроизводства в качестве составной части гражданского процесса. После изложенных выше доводов трудно не согласиться с мнением А. Т. Боннер о том, что «административное судопроизводство в Российской Федерации, в полной мере использующее гражданско-процессуальную форму рассмотрения дел, вряд ли может быть названо административно-процессуальной формой рассмотрения дел или административным процессом. Это, по существу, слегка подправленное гражданское судопроизводство, которое к тому же создает для граждан и судей ряд серьезных, а порой и трудноразрешимых проблем» [10, с. 50].

Действующее российское законодательство об административном судопроизводстве создает трудноразрешимые проблемы не только для граждан и судей в ходе правоприменения, но и проблемы теоретического и законотворческого характера для ученых и законодателя.

Так, закрепленная в КАС РФ процессуальная форма административного судопроизводства, основанная на состязательном типе юрисдикционного процесса, используется для рассмотрения двух категорий административных дел (*тяжебных* и *по реализации отдельных властных требований*), несмотря на их принципиальное материально-правовое отличие.

Нормы, которые становятся предметом спора в каждой из указанных категорий дел, относятся к различным типам единого метода правового регулирования: в первом случае – к гражданско-правовому (закрепляют дозволения), а во втором – к уголовно-правовому (устанавливают запреты на различные виды противоправного и иного девиантного поведения).

В процессуальном смысле *тяжебные* дела имеют, как справедливо отмечает Л. А. Терехова, «ярко выраженный **защитный** характер». Это не просто «механизм **рассмотрения спора** в суде, а механизм **судебной защиты** лица, пострадавшего от действий должностного лица» [11, с. 36] (выделено мною. – А.К.). Именно для данной категории дел предназначен состязательный тип юрисдикционного процесса.

При рассмотрении второй категории дел *по реализации отдельных властных требований* суд «реализует **функцию контроля** за деятель-

ностью государственных органов и должностных лиц» [12, с. 105], которые выступают в данных делах в качестве административного истца, и принимает решение по существу дела о применении к ответчику (физическому лицу или организации) мер принудительного воздействия. В КАС РФ эти дела получили наименование «других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (ч. 1 ст. 1). Эти дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, перечислены в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Административное исковое заявление подается в связи с нарушением лицом установленных запретов и ограничений либо иным его недопустимым девиантным поведением и необходимостью применения в отношении таких лиц санкций и иных мер принудительного воздействия (например: п. 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии; п. 2) о прекращении деятельности средств массовой информации; подп. 2.3) о признании информационных материалов экстремистскими), а также других принудительных мер (например: п. 6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке).

Предметное содержание данной категории дел связано с нарушением лицом, являющимся ответчиком в деле, установленных запретов и ограничений, то есть основано на уголовно-правовом типе регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является *следственный* тип юрисдикционного юридического процесса, используемый для применения мер ответственности за правонарушение. Однако согласно КАС РФ, данная группа административных дел рассматривается в гражданско-процессуальном порядке, основанном на состязательном типе юрисдикционного юридического процесса, обеспечивающем реализацию *дозволений*, и являющимся инструментом «судебной защиты лица, пострадавшего от действий должностного лица». В этом случае имеет место явное несоответствие между типом правового регулирования и процессуальной формой его реализации, а если быть точнее, для реализации санкций за нарушение запрета используется процессуальный порядок, обеспечивающий защиту прав и свобод лица при реализации предоставленных ему *дозволений*.

Кроме того, несмотря на усилия законодателя по кодификации административного судопроизводства, КАС РФ так и не стал актом-монополистом в регламентации данного вида судопроизводства. В арбитражных судах административное судопроизводство регулируется разделом III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [13] (далее – АПК РФ). В частности, § 1 главы 25 АПК РФ содержит нормы, устанавливающие «рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности» (ст. 202–206). Согласно этим нормам (ч. 1 ст. 202), рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции судей арбитражного суда, основано на «состязательном» (исковом) типе юрисдикционного процесса, с особенностями, установленными в главе 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях (а точнее, КоАП РФ). В результате получилась гибридная процессуальная форма привлечения лиц к административной ответственности, включающая элементы двух типов юрисдикционного правоприменительного процесса – состязательного и следственного, несмотря на «сущностное различие между судебной защитой и “наказательной” юрисдикцией» [11, с. 44]. Трудно не согласиться с мнением цивилистов, что «дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции арбитражных судов, лишь формально могут быть отнесены к арбитражному судопроизводству, а по сути они противоречат цивилистической природе этого судопроизводства» [14, с. 29–30], «они чужеродны для арбитражного суда» [11, с. 38].

Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности, как представляется, независимо от субъекта, принимающего решение о назначении наказания, и субъекта, привлекаемого к ответственности, нельзя превращать в спор между правонарушителем и должностным лицом контрольно-надзорного органа, выявившим административное правонарушение. Этот процессуальный порядок должен быть урегулирован в едином нормативном акте и основан не на состязательном, а на следственном типе юрисдикционного правоприменительного процесса. Думается, что процессуальная форма реализации административной ответственности как способа охраны правопорядка в публично-правовой сфере и реакции государства на административное правонарушение должна быть урегулирована в новом процессуальном КоАП РФ.

Рассмотренные варианты административного судопроизводства являются примерами общей опасной тенденции встраивания в правоохранительные институты, и прежде всего в институт административной ответственности, инструментов либерализации, таких как

«согласительные формы юрисдикционного типа процесса» (при применении мер административного принуждения) или «медиация». Эти инструменты используются там, где это совершенно неуместно и противоречит нашим представлениям о законности и справедливости.

Список литературы:

1. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

2. Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Н.Г. Салищева / отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. – С. 221–232.

3. Салищева, Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы / Н.Г. Салищева // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина: в 2 ч. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербур. ун-та МВД России, 2010. – Ч. 1. – С. 26–30.

4. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

5. Сорокин, В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 661 с.

6. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 474 с.

7. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юридических вузов / В.Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 536 с.

8. Павлушина, А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития / А.А. Павлушина ; под ред. В.М. Ведяхина. – Самара : Изд-во Самар. гос. эконом. акад., 2005. – 480 с.

9. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

10. Боннер, А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом / А.Т. Боннер // Закон. – 2016. – № 7. – С. 24–51.

11. Терехова, Л.А. Дрейф административного судопроизводства / Л.А. Терехова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 3. – С. 30–50.

12. Громошина, Н.А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве / Н.А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9. – № 4. – С. 96–112.

13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 22 июля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Воскобитова, Л.А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти / Л.А. Воскобитова // Мировой судья. – 2017. – № 2. – С. 28–34.

П. К. Вареник,
полковник юстиции, преподаватель
Департамента международного
и публичного права Финансового
университета при Правительстве
Российской Федерации

P. K. Varenik,
Colonel of Justice, Teacher
of the Department of International
and Public Law of the Financial
University under the Government
of the Russian Federation
pkvarenik@fa.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-66-76

КОНЦЕПЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РАБОТАХ А. И. ЕЛИСТРАТОВА И З. А. ГОРЮШКИНА

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы о становлении и развитии административного права, которое является одной из древнейших и фундаментальных отраслей правовой системы. Отмечено, что исследования российских дореволюционных ученых-правоведов или в тесной связи с достижениями западноевропейской науки, широкое распространение получили международные научные конференции по данному вопросу, велись оживленные научные дискуссии.

Проведен анализ мнения Аркадия Ивановича Елистратова – выдающегося российского юриста первой трети XX в. Ученый написал целый ряд работ в области государственного, уголовного и административного права, в которых он выступает как талантливый систематизатор административно-правовых идей.

Проведен анализ воззрения З. А. Горюшкина на право, которое отличается строгим позитивизмом: он признавал только положительное, разнообразное и изменчивое право.

Ключевые слова: государственное управление, актуальность историко-правового исследования, административная деятельность, подчинение закону, существование словесных законов.

THE CONCEPT OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE WORKS OF A. I. ELISTRATOV AND Z. A. GORYUSHKIN

Abstract: in the article are considered the issues of the formation and development of administrative law, which is one of the oldest and fundamental branches of the legal system.

It is noted that the research of Russian pre-revolutionary legal scientists was closely connected with the achievements of Western European science and international scientific conferences were widely spread, lively scientific discussions were held on this issue.

The article analyzes the opinion of Arkady Ivanovich Elistratov, an outstanding Russian lawyer of the first third of the XX century who wrote a number of works in the field of state, criminal and administrative law, in which he acts as a talented systematizer of administrative and legal ideas.

The author also analyzes the Views of Z. A. Goryushkin on the law, which is characterized by strict positivism: he recognized only positive, diverse and changeable law.

Keywords: legal public administration, the relevance of historical and legal research, administrative activities, obedience to the law, the existence of verbal laws.

Административное право – это одна из старейших и основополагающих ветвей правовой системы. Оно с древнейших времен имело огромное общественное значение для управленческих правоотношений, складывающихся в государстве. В современном обществе эти отношения способствуют определенности государственной исполнительной власти. Перед государством необходимо поставить цель – установление сбалансированной, организованной деятельности всех составляющих частей, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти. Механизм исполнительной власти – государственная администрация с правами и обязанностями по реализации этих задач на всей территории РФ.

Государственные органы исполнительной власти руководят политикой, экономикой, социально-культурным и административно-политическим конгломератами жизни общества и обеспечивают проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также реализацию внешней политики РФ. Их деятельность носит административный (исполнительный, управленческий и внесудебный) характер.

Исполнительная власть разрабатывает и представляет федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, воздействует на жизненные условия, затрагивающие все сферы экономики. Административное право призвано регулировать особую разновидность общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются на уровне государственного управления. Такое право внутриуправленческого вида постоянно увеличивает свое социальное значение. Административное законодательство, действующее в Российской Федерации, – это источник правовых норм, расписанных в разных актах, которые характеризуются большим числом управленческих отношений. Подобная трактовка развития административного законодательства характерна не только для постсоветского времени, но и на протяжении всей истории страны. Огромное количество историко-правового материала в сфере административного законодательства требует его детального изучения с точки зрения истории и философии права.

Историко-правовое изучение развития административного права необходимо по причине его большого объема и неоднозначных трактовок. Первостепенная задача – это исполнение и применение, а также соблюдение и использование административно-правовых

норм. Требуется последовательное изучение внутреннего развития форм государственного и муниципального управления, развития норм, понятия и в целом науки административного права.

В немногочисленных работах, посвященных развитию административного законодательства, рассматривается развитие административного права с октября 1917 г. Подобный подход противоречит общеисторическому пути развития российской государственности, а также не отвечает современному понятию и пределу знаний в данной области. Если включить изучение современного административного права в образовательные программы вузов, чтобы изменить представление об истории предмета этой науки, это исключит пробелы и поможет глубже представить пути исторического развития, выработает всеобъемлющий подход к действующему административному законодательству РФ.

В начале XX в. исследователи-юристы из России совсем близко подошли к тщательной выработке главных понятий об административном праве. В исследованиях А.И. Елистратова и З.А. Горюшкина дано довольно современное понятие административного права. В работах этих ученых, ввиду влияния на процессы государственно-правового развития России, пиком развития административно-правовых отношений считается не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Ученые сообщали о противоположности отношений между населением и правящей элитой, указывали на то, что в полицейском государстве такие отношения основывались не на праве, а просто на желаниях представителей, облеченных властью. Двусторонние отношения между государственными и частными лицами были невозможны. В правовом государстве, напротив, такие отношения консолидированы в общей деятельности представителей государственной власти и отдельных лиц и строятся на законе. Существуют развитые органы самоуправления и частные общества. Нужно подчеркнуть, что А.И. Елистратов на самом деле является основателем понятийного аппарата и общей части науки административного права. К.С. Бельский объективно объясняет, что в работах А.И. Елистратова, опубликованных и до 1917 г., и в 1920-х гг., административно-правовые воззрения определяются по системе права, которая разделяла административно-правовые учреждения на субъекты административного права, объекты, формы административной деятельности (акты, принуждение, обеспечение законности).

А.И. Елистратов разработал область административного права, которая будет представлена в советских учебниках административного права 1940–1990-х гг. как общая часть. Поэтому он является послед-

ним из основателей императорской науки административного права. Исследователь выстроил фундамент советской науки, базис административного права, уточнил, что такое административная деятельность государства: «...административная деятельность является лишь одним видом или формой государственной деятельности, которая заметно отличается от законодательной и судебной как своим содержанием, так и теми формами, в которых она проявляется...» [1, с. 38–40]. Исходя из такой концепции, развитие науки административного права неразрывно связано с развитием государства и права России. В 1830-х гг. под руководством М. М. Сперанского была предпринята попытка систематизации законодательства РФ. Прошедшие во второй половине XIX в. реформы стали основополагающими стадиями. Несомненным достоинством российской теоретической юриспруденции в дореволюционный период было выработанное положение об административном праве как об одной из основных частей права. Огромную значимость многолетним исследованиям придает выявление важности правового государства с авторитетным способом управления. Работы российских ученых-правоведов до революции были неразрывно связаны с успехами в развитии западноевропейской науки. После революции 1917 г. в России было создано советское государство и право, это оказало сильное влияние на развитие административного права.

Необходимость создания нового научного центра юридических исследований появилась в 1918 г. Роль этого центра взяла на себя социалистическая академия общественных наук. Большая часть профессорско-преподавательского состава проводила занятия по программам, разработанным еще до революции. Правопреемство сохранял только профессорско-преподавательский состав юридического факультета МГУ. З. А. Горюшкин первым подчеркнул первостепенное значение изучения обычаев (нравов и пословиц) русского народа, указав их как источник юриспруденции. Он был одним из первых, кто ввел в преподавание русского законодательства исторический аспект. Он также подчеркнул важность и значимость древних памятников законодательства.

Как бы там ни было, желание З. А. Горюшкина юридически проанализировать старые русские инструкции и в государственном управлении возникло до написания «Опыта истории российских государственных и гражданских законов» профессора А. Рейца. Первые исследования об административном праве в России как о науке и первые учебники появляются в 1830–1840-х гг. Первичный курс лекций (по университетскому уставу) назывался «Законы государственного благоустройства и благочиния».

В противоположность З.А. Горюшкину А.И. Елистратов подчеркивал, что процесс развития доморощенного правоправедения состоит главным образом в том, чтобы был закончен переход от науки «полицейского права» к науке «административного права», которая призвана обеспечивать справедливость и законность в системе управленческих отношений. Согласно мнению А.И. Елистратова, правоотношение, субъектами которого выступают должностное лицо и гражданин, является доминирующим правоотношением в административно-правовой действительности. Связь между людьми управляющими и управляемыми относится к неурегулированному праву и называется не правоотношением, а властеотношением. Когда происходит переход от системы властеотношений к системе правоотношений, тогда же осуществляется переход от полицейского права к административному праву. Благодаря этому правоотношение, субъектами которого являются должностное лицо и гражданин, считается историческим, и у него имеются субъективные предшественники – чиновники-бюрократы и обыватели. А.И. Елистратов аргументированно считал, что наука об административном праве – это «учение о правоотношениях, которые возникают между людьми в области государственного управления» [2]. Отмеченные правоотношения появляются, когда осуществляются обязательные общественные отношения. А.И. Елистратов отстаивал мнение известного русского правоведа Н.М. Коркунова, выносившего на первое место в формировании общественного правоотношения правовую обязанность, полагая, что в основании публичной деятельности всегда располагается элемент общественного долга. А.И. Елистратов указывает, что должностные лица выбираются из числа граждан с юридически обязательным образом своего публичного служения, и раскрывает содержание понятия «должностное лицо», исходя из следующих признаков: реализация гражданином публичной деятельности, которая при действующем публично-правовом режиме является неотъемлемым условием предоставления общежития; владение совокупностью общественных обязанностей и прав, которые закреплены законом; юридически обязательный вид публичной деятельности, которая характеризуется публично-правовой обязанностью должностного лица переложить осуществление публичной функции на конкретных лиц в установленном законом порядке и публично-правовой обязанностью других выполнять законные требования этого должностного лица.

В виде вспомогательной особенности должностного лица А.И. Елистратов указывает свободное перекладывание гражданином на себя ответственности. Безусловно, ученый приходит к заключе-

нию, что в основании действий должностного лица лежит закон. Равнозначасшее подчинение суду и закону расставляет должностных лиц и граждан на «общей юридической плоскости». Поэтому должностное лицо может наделяться более значительными правами, чем гражданин, но перед законом они остаются почти равными. А. И. Елистратов указывает, что «индивид, не умеющий или не желающий ввести в борьбу за свое, психологически еще не созрел до гражданина. Гражданин, так же как и должностное лицо, является субъектом публичных обязанностей и прав».

Социальные взгляды А. И. Елистратова проявлялись в активной общественно-политической деятельности. Например, он защищал права женщин, которые занимались проституцией (1900–1929), разработал законопроект об отмене врачебно-полицейского надзора и о закрытии притонов разврата. Этот законопроект в 1913 г. был внесен на рассмотрение в Государственную думу вместе с законодательным предложением об отмене регламентации проституции [3, с. 84–85].

Впервые в отечественной истории попытались тщательно изучить институт врачебно-полицейского надзора за проституцией в России и дать обоснование нецелесообразности его существования. Работа над законопроектom в комиссии для пересмотра врачебно-санитарного законодательства логического завершения не получила, но А. И. Елистратов внес существенный вклад в определение направлений деятельности государства для предотвращения аморального поведения некоторых российских граждан. Еще одним направлением общественно-политической деятельности ученого стало внедрение эффективных разработок вопросов, касающихся социального обеспечения населения, налаживания частной благотворительной деятельности. В 1910 г. А. И. Елистратов выступил в Санкт-Петербурге на Первом Всероссийском съезде деятелей по общественному и частному призрению с докладом о необходимости упорядочения частной благотворительности и ее объединения [4, с. 25–26].

В качестве органа объединения частной благотворительности профессор назвал Всероссийский союз учреждений, обществ и деятелей по общественному и частному призрению, которому следовало образовать местные отделы и отделения, учитывающие своеобразие нужд необеспеченных слоев населения определенного региона страны [5, с. 84–87]. А. И. Елистратов изложил главные задачи местных отделов Всероссийского союза [6, с. 98–99], он ратовал за нецелесообразность и вред подаяния милостыни нищим [7, с. 63–64]. Подаяние игнорирует трудовой принцип помощи и рас-

полагает профессиональных нищих – тунеядцев, компрометирующих дело благотворения [8, с. 68–69]. Исследователь подчеркнул, что необходимо оказывать быструю помощь, чтобы удовлетворить насущные потребности бедных, обездоленных, голодных и бесприютных людей в пище и крове, не отступая от трудового принципа признания трудоспособных.

В отличие от учения А.И. Елистратова, учение З.А. Горюшкина считается строгим позитивизмом: он признавал только положительное, разнообразное и изменчивое право. Главным законом профессор рассматривал народное умствование. У этого исследователя народное признание являлось главным законодателем. З.А. Горюшкин признавал, кроме человеческого права, существование права божественного и права животных, а человеческое право подразделял на естественное и общественное. Это не противоречит строгому позитивизму. И божественное, и естественное право, и право животных З.А. Горюшкин представлял только как подразделение законов, которые, по мнению ученого, основаны на «умствовании» того или другого народа, в конкретном случае – русского народа. И право животного мира он формулировал не на естественном законе природы, а на том, что «российские законы содержат и особенные правила, обязывающие людей, дабы им поступать и с прочими животными так, чтобы и они чувствовали собственное свое благосостояние».

То, что З.А. Горюшкин признавал основой права «народное умствование», привело его к выводу, что законодательство – не единственная форма права. Помимо письменных законов, исследователь выделял словесные законы, которые выражаются в пословицах. Даже в постановлениях российского законодательства он хотел найти подтверждение законной силе пословиц, но претерпел неудачу. Тем не менее ученый дает определение субъективного права, отличая его от законов: «Что принадлежит до прав, то они не что иное суть, как возможность производить в действо всё то, что закон дозволяет» [9, с. 106–107]. Это понятие у него не исследуется конкретнее и не играет большой роли в его системе, являющейся системой норм объективного права, а не субъективных прав.

Одно только естественное право, право разума, считается у З.А. Горюшкина «свободой рассуждать», но и в нем ученый сомневается. Помимо естественного права, которое определяет в основном обязанности человека по отношению к самому себе и поэтому считается просто нравственностью, а не правом, всё оставшееся следует понимать как общественное право. И частное право определяется не из понятия индивида, а из понятия общества. Своеобразие воззрений

З. А. Горюшкина в этом и заключается – в их противоположности учению школы естественного права.

З. А. Горюшкин был одним из тех первых русских профессоров на юридическом факультете Московского университета, кто не отдавал предпочтение западноевропейским правовым теориям, а имел собственный подход к пониманию природы права и его действия в реальной жизни. Следовательно, ученый смог заложить основы позитивной тенденции всего российского правоведения – способности творчески подходить к западноевропейским правовым теориям. Он внес в них свое оригинальное видение закономерностей становления и развития права, которое было основано с учетом особенностей юридического быта России.

Полную и всестороннюю оценку вкладу З. А. Горюшкина в развитие правовой науки дал Н. М. Коркунов, писавший, что обе книги ученого – и «Законоискусство», и «Описание судебных действий» – очень содержательны. При создании «Законоискусства» З. А. Горюшкин выступил уникальным систематиком. Он стремился сложить весь материал законодательства того периода в систематическую форму, не заимствованную у немцев. Ученый выработал ее сам под влиянием ближайшего практического знакомства с историей и законом русского права.

По изданной форме и по пунктам под руководством З. А. Горюшкина можно было научиться писать прошения на высочайшее имя. Если дозволено назвать это недостатками, то нельзя не принять в уважение, что тогда не было еще ни «Истории государства Российского» Н. М. Карамзина, ни «Полного собрания законов Российской империи», ни «Свода законов», ни лицеев, ни училища правоведения.

З. А. Горюшкин был юристом-практиком, он представлял своими лекциями в университете в основном практическую часть русской юриспруденции, придавая, однако, огромное значение теоретическим знаниям о праве. Это доказывает, например, даже название лекции, которую он прочитал 5 сентября 1790 г., в день открытия класса русского практического законоискусства в Благородном пансионе: «Краткое рассуждение о нужде всеобщего знания русского законоискусства и о том, что несравненно тягостнее приобретать сию науку навыком при отправлении дел в судебных местах, нежели по правилам, избранным из законов».

Ученый настаивает, что подобный опыт дает ему возможность предположить: чтобы получить больше сведений, ему не хватает знаний, которые он приобрел, занимаясь делом на разных канцелярских должностях. Однако известно, что, подталкиваемый любопытством,

он искал основательные причины, чтобы это понять. З. А. Горюшкин указывал, что этот недостаток он выявил, когда рассуждал о судебных делах, в которых он усмотрел подобные выражения, скрывающие точное понятие содержащихся в них материй. Исследователь подчеркивает, что в других местах такие же действия и они похожи во многом. Итогом трудов З. А. Горюшкина в области теоретического правоведения стало объемное сочинение «Руководство к познанию российского законоискусства».

Ученый обращал особое внимание на качества людей, которые сопровождают правосудие: «Ничто не может, по мнению Платона, утаиться от прозорливых очей правосудия; а потому древние египетские жрецы говаривали, что острое зрение оного проникает во внутренность всех вещей». З. А. Горюшкин считал, что судья должен судить беспристрастно, быть одинаково справедливым в решении дел ко всем подсудимым или спорящим сторонам, независимо от того, бедный или богатый человек стоит перед ним. «Право человеческое», по мнению З. А. Горюшкина, распадается на законы в рассуждении человека особенно от других и на законы в рассуждении взаимности его с другими. Нет ничего странного в том, что право собственности, равенство и свободу, которые выступали в соответствии с естественно-правовой доктриной как естественные права человека, ученый считал общественными правами. К тому же и частное право он рассматривал как элемент государственного права, а связывал он его с понятием не индивида, а общества.

Множество методов исследования науки административного права заключают в себе основу при определении общих принципов предмета, который следует познать. Значит, процесс познания поглощает живое содержание и осмысление происходящих моментов истории человечества. «Изучаем ли мы историю, или политическую экономию, или право во всех общественных науках, мы просто не имели бы перед собой объекта, не понимали бы, о чем идет речь, если бы не могли поставить себя на место изучаемых нами участников общения и через внутренний опыт уловить живое содержание общественной жизни».

Административное законодательство в последние годы претерпело значительные изменения. Конституционное разграничение предметов, которое является новым, то, как проводятся дела между Федерацией и ее субъектами, породило множество проблем, требующих законодательного развития и закрепления. Процесс децентрализации и передача функций органов управления непосредственно хозяйствующим субъектам продолжается. Но самой правовой регламентации, а также и процедур делегирования полномочий пока еще недостаточно для

развития административных правоотношений и необходимы новые подходы и оценка состояния и развития большей части административного права. Классически большая часть административного права включала правовые средства управления в разных его сферах и отраслях. В наши дни подобные отрасли принимают признаки самоорганизации, а управление еще не может быть центром их развития, оно остается одним из его элементов. Первоочередными задачами правовых средств управления следует считать:

а) приведение в соответствие с Конституцией РФ основ государственного управления;

б) формирование нового определяющего правила нормативного массива с необходимой согласованностью с федеральными конституционными законами;

в) развитие управленческих отношений и поиск их правильного соотношения с законами, актами управления;

г) законодательное закрепление нового статуса органов исполнительной власти, уменьшение сферы ведомственных актов, содержательное изменение функций данных органов, усиление элементов согласования в управленческих отношениях;

д) перевод на новую законодательную основу сфер деятельности, подлежащих нормативно-правовому регулированию (организация работы исполнительной власти, введение единообразного применения административных норм, перестройка управления экономикой, социально-культурной сферы, а также сфер безопасности, обороны и внешних сношений);

е) крупные решения по кодификации процессуальных норм в сфере управления, кодификации потока административных правонарушений с последующим созданием процессуального кодекса и многое другое.

Следовательно, история развития административного права несет в себе особенности как теоретического, так и исторического познания. Накопление норм административного права осуществляется медленно и противоречиво. Эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений.

Список литературы:

1. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М., 1911. – 235 с.
2. Елистратов, А. И. Должностное лицо и гражданин / А.И. Елистратов // Вопросы административного права. Кн. 1. – М.: Соц. музей им. А.В. Погожевой

и Кабинета административного права при Московском университете. – 1916. – С. 76–89.

3. Сырых, В. М. Елистратов Аркадий Иванович // Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В. М. Сырых. – М., 2011. – Т. 2. – 268 с.

4. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2015. – 575 с.

5. Овсянко, Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М., 1997. – 447 с.

6. Алёхин, А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М., 2016. – 480 с.

7. Елистратов, А. И. Об административном кодексе / А. И. Елистратов // Власть Советов. – 1923. – № 3.

8. Елистратов, А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М., 1914.

9. Елистратов, А. И. Учебник русского административного права / А. И. Елистратов. – М., 1910. – Вып. I.

И. В. Глазунова,
кандидат юридических наук, доцент,
сектор административного права
и административного процесса
Институт государства и права
Российской академии наук

I. V. Glazunova,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
sector of administrative law
and administrative process Institute
of State and Law of the Russian Academy
of Sciences
ginesa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-77-84

О В. И. РЕМНЕВЕ, А. Е. ЛУНЕВЕ – ВИДНЫХ УЧЕНЫХ–СОТРУДНИКАХ ИГП РАН

Аннотация: в преддверии столетнего юбилея Института государства и права Российской академии наук и в год 85-летия сектора административного права и административного процесса Института в статье изложены краткие биографические сведения о видных ученых-административистах, которые трудились в Институте в 60–80-х гг. XX в., – это Ремнев Виктор Иванович (1924–1986) и Лунев Александр Ефремович (1910–1984). Исследование проведено с использованием историко-правового и библиографического методов. Были изучены архивные документы, связанные с работой ученых в Институте, а также документы и труды, размещенные в Российской государственной библиотеке, в открытом доступе в сети «Интернет». Помимо биографических данных представлен краткий анализ отдельных сочинений исследователей. Полученные результаты свидетельствуют о том, что профессорами В. И. Ремневым и А. Е. Луневым оставлено огромное научное наследие, которое должно стать предметом изучения современных исследователей для лучшего осмысления происходящих в настоящее время правовых и социально-политических явлений.

Ключевые слова: В. И. Ремнев, А. Е. Лунев, ученый-правовед, административное право, военное право, научные исследования, органы управления, библиография.

ABOUT V. I. REMNEV, A. E. LUNEV – EMINENT SCIENTISTS–EMPLOYEES OF IGP RAS

Abstract: the relevance of the work is due to the fact that on the eve of the 100th anniversary of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, and in the year of the 85th anniversary of the sector of administrative law and administrative process of the Institute, the scientific community is presented with a brief overview of biographical information about prominent administrative scientists who served at the Institute in the 60–80s. XX century: Remnev Viktor Ivanovich, Lunev Alexander Efremovich. Various biographical aspects of the life of scientists are touched upon. The research was carried out using historical, legal and bibliographic methods. Archival documents related to the work of scientists at the Institute, as well as documents and works posted in the Russian State Library, in the public domain on the Internet, were directly studied. A brief analysis of individual works of researchers is also presented. The results obtained indicate that professors V. I. Remnev and A. E. Lunev left a huge scientific legacy, which must necessarily

become the subject of study by modern researchers for a better understanding of the current legal and socio-political phenomena.

Keywords: *V.I. Remnev, A.E. Lunev, legal scientist, administrative law, military law, scientific research, governing bodies, bibliography.*

Видную роль в отечественном административном праве в 1960–1980-х гг. играли ученые Института государства и права Российской академии наук¹ профессора, доктора юридических наук Ремнев Виктор Иванович и Лунев Александр Ефремович.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР Ремнев Виктор Иванович родился 6 сентября 1924 г. в г. Херсоне в семье служащего. После окончания в 1941 г. девяти классов средней школы был эвакуирован в г. Катав-Ивановск Челябинской области, где в 1942 г. окончил среднюю школу. В мае 1942 г. был призван в ряды РККА, в 1942–1943 гг. прошел обучение в Военно-морском авиатехническом училище в г. Перми и получил квалификацию «авиамеханик». В дальнейшем проходил службу в авиации Военно-Морского Флота и одновременно (1946–1950) получал высшее юридическое образование в Латвийском филиале Всесоюзного заочного юридического института в г. Риге. С 1946 г. состоял в рядах ВКП(б). Владел немецким и украинским языками.

В апреле 1949 г. В.И. Ремнев после демобилизации поступает на службу в органы прокуратуры СССР, в которых прошел путь от следователя, прокурора Лудзенского уезда (района) Латвийской ССР до межрайонного прокурора Краславского и Дагского района ЛатССР.

С апреля 1961 г. – аспирант Института государства и права АН СССР. В июне 1963 г. успешно защитил диссертацию по специальности «Административное право» на тему «Право жалобы в СССР».

С того времени В.И. Ремнев – старший научный сотрудник сектора прокурорского надзора Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, г. Москва.

Решением Совета Института государства и права Академии наук СССР от 20 июня 1963 г. В.И. Ремневу присуждена ученая степень кандидата юридических наук.

21 сентября 1965 г. Высшая аттестационная комиссия Министерства высшего и среднего специального образования СССР утвердила его в ученом звании старшего научного сотрудника по специальности «Административное право».

20 января 1968 г. Виктор Иванович принят на должность старшего научного сотрудника сектора правовых проблем управленческого тру-

¹ Институт государства и права Академии наук СССР.

да Института государства и права Академии наук СССР (Институт), а в июле 1972 г. – переведен в сектор науки управления и административного права.

В Институте Виктор Иванович вел активную научную работу, выезжал в научные командировки и научные экспедиции в союзные республики, в социалистические страны (ГДР, ПНР, ВНР, ЧССР). Удачно сочетал преподавательскую деятельность во Всесоюзном юридическом заочном институте с общественной работой по проведению занятий в министерствах, организациях.

В 1978 г. В.И. Ремнев был представлен Институтом к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист РСФСР».

В 1979 г. Виктор Иванович защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Теоретические проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления», решением Высшей аттестационной комиссии при Совете Министров СССР от 27 июня 1980 г. Ремневу Виктору Ивановичу присуждена ученая степень доктора юридических наук. А 24 сентября 1982 г. решением ВАК при Совете Министров СССР В.И. Ремневу присвоено ученое звание профессора по кафедре общественных наук и управления.

Виктор Иванович Ремнев оставил богатое научное наследие по вопросам административного права, прокурорского надзора, науки управления.

В.И. Ремнев работал над актуальными в условиях советского государства проблемами административного права и управления, эффективности обращений граждан в органы государственной власти и управления (в форме подачи предложений, заявлений и жалоб), а также совершенствования деятельности органов управления посредством внедрения новейших достижений научно-технического прогресса и рационализации их деятельности. Проведенные исследования позволили Виктору Ивановичу отмечать, что административный способ обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц порождает массу грубейших нарушений прав советских граждан. В качестве одной из действенных мер борьбы с подобным негативным явлением им предлагалось установление уголовной ответственности за проявления бюрократизма в рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан. Это предложение обосновывалось тем, что данный состав противоправных общественно опасных деяний не охватывается такими составами преступлений, как злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий или халатность [12, с. 419–420].

До последних дней Виктор Иванович трудился в Институте государства и права Академии наук СССР. Безупречная служба В.И. Ремнева Отечеству была отмечена государственными наградами, среди которых «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.», «30 лет Советской Армии и Флота», «Двадцать лет победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.».

Доктора юридических наук, профессора **Лунева Александра Ефремовича** можно смело назвать пионером фундаментальной разработки проблем административной ответственности, перу которого принадлежат интересные содержательные научные работы о проблемах демократических основ государственного управления, формах и методах его осуществления. Значительное научное наследие ученого посвящено проблемам военно-административного направления.

Лунев Александр Ефремович родился 21 ноября 1910 г. в с. Никитине Починковского района Нижегородской (Горьковской) области в крестьянской семье.

В 1919 г. умер его отец, в 1930 г. – мать. До 1926 г. Александр Ефремович работал в сельском хозяйстве, в 1926–1930 гг. – рабочим на различных индустриальных стройках (кирпичный завод в г. Кинешме, автозавод в г. Горьком).

В 1927 г. вступил в комсомол (ВЛКСМ), а в июне 1931 г. был принят в ряды ВКП(б).

В 1930–1933 гг. – студент рабфака г. Орехово-Зуева, получил среднее образование.

В 1936–1938 гг. обучался во Всесоюзной правовой академии на уголовно-судебном факультете; окончил академию с отличием, получив квалификацию «юрист».

В ноябре 1938 г. поступил в аспирантуру Всесоюзной правовой академии, а затем адъюнктуру Военно-юридической академии, которую успешно окончил 1 июня 1941 г. и приобрел специальность «Преподаватель».

С декабря 1938 г. Александр Ефремович активно ведет преподавательскую деятельность, разрабатывает научные и учебные работы по военному административному праву.

В 1940 г. наркомом обороны СССР А.В. Лунев награжден знаком «Отличник РККА».

22 апреля 1942 г. А.Е. Лунев защитил диссертацию на тему «Комплектование вооруженных сил»¹, по результатам которой уче-

¹ Название диссертации разнится в изученных источниках. Встречаются названия: «Комплектование вооруженных сил», «Правовые основы комплектования вооруженных сил», «Правовые основы комплектования Вооруженных Сил».

ный совет Института права Академии наук СССР присудил военнористу 3 ранга А. Е. Луневу ученую степень кандидата юридических наук.

В диссертационной работе рассматривались такие важные и актуальные вопросы, как классовая сущность армии и ее назначение; понятие способа комплектования; основные способы и система комплектования; комплектование Красной Армии добровольным способом; переход от добровольческого способа комплектования Красной Армии к обязательной воинской повинности; комплектование Красной Армии после Гражданской войны; комплектование Красной Армии начальствующим составом; задачи укрепления Вооруженных Сил СССР в обстановке второй империалистической войны; общие положения закона о всеобщей воинской обязанности; призыв на действительную военную службу; запас рядового и начальствующего состава; воинский учет, допризывная подготовка и всевобуч; комплектование Красной Армии при мобилизации и в военное время.

16 января 1943 г. Высшая аттестационная комиссия Всесоюзного комитета по делам высшей школы при СНК СССР утвердила его в ученом звании доцента по кафедре «Военно-административное право».

В декабре 1944 г. майор юстиции Лунев Александр Ефремович становится начальником учебного отдела, старшим преподавателем, читает гражданское и административное право. К этому времени им уже подготовлен ряд научных трудов, в основном посвященных военно-административным проблемам и обеспечению законности.

С 15 сентября 1944 г. по 30 апреля 1946 г. А. Е. Лунев работал старшим научным сотрудником (по совместительству) в Институте права Академии наук Союза ССР.

С 1945 г. Александр Ефремович являлся членом советской части Международного трибунала в Нюрнберге, а с 1955 г. – старшим советником юстиции при Правительстве Китайской Народной Республики.

Вместе с другими учеными Военно-юридической академии он активно участвует в масштабной работе по становлению и развитию науки военного права, а также теоретическому обоснованию военного права как комплексной отрасли советской правовой системы.

В 1956 г. Александром Ефремовичем успешно защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Правовое положение органов государственного управления Китайской Народной Республики», а в дальнейшем присуждено ученое звание профессора.

С 1956 г. А. Е. Лунев переходит на службу в органы государственной безопасности и занимает должность начальника кафедры государ-

ственного и международного права Высшей школы КГБ (1956–1961), затем – заместителя начальника Высшей школы КГБ СССР имени Ф.Э. Дзержинского (1961–1965).

С 1965 г. Александр Ефремович работал в Институте государства и права АН СССР заместителем директора, старшим научным сотрудником. Преподавательскую деятельность осуществлял на кафедре административного и финансового права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

А.Е. Лунев – автор более 100 научных работ, ряд из них был издан за рубежом.

Значительный вклад полковника юстиции Лунева Александра Ефремовича в науку административного права, военного права, многолетняя государственная служба были высоко оценены руководством Советского государства: он награжден орденом Красной Звезды, медалями и другими государственными наградами.

Профессорами В.И. Ремневым и А.Е. Луневым оставлено огромное научное наследие, должное стать предметом изучения современных исследователей в целях глубокого осмысления происходящих сегодня правовых и социально-политических явлений.

Список литературы:

1. Агапов, А.Б. К 100-летию Александра Ефремовича Лунева (22 ноября 1910 г. – 3 мая 1984 г.) / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2010. – № 6. – С. 3–6.
2. Актуальные проблемы административной деликтологии : сб. науч. тр. / отв. ред. В.И. Ремнев. – Киев: КВШ, 1984. – 182 с.
3. Дерюга, А.Н. 95-летие профессора В.И. Ремнева / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 4–5.
4. Лунев, А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.
5. Лунев, А.Е. Государственный контроль в СССР / А.Е. Лунев. – М.: Госюриздат, 1951. – 80 с.
6. Лунев, А.Е. Некоторые вопросы общего надзора прокуратуры / А.Е. Лунев. – М., 1945. – 35 с.
7. Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1963. – 158 с.
8. Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1963. – 158 с.
9. Лунев, А.Е. Правовое положение органов государственного управления Китайской Народной Республики: дис. ... д-ра юрид. наук / А.Е. Лунев. – М., 1956. – 727 с.
10. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 246 с.

11. Ответственность в управлении / [И.Л. Бачило, П.Г. Щекочихин, С.В. Катрич и др.]; отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. – 303 с.

12. Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий. Т. 4 / отв. ред. В.М. Сырых. – М.: РГУП, 2015. – 943 с.

13. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР / Т.Е. Абова, И.Л. Бачило, В.Г. Вишняков и др.; редкол.: В.В. Лаптев, А.Е. Лунев (отв. ред.), М.И. Пискотин и др. – М.: Наука, 1973. – 542 с.

14. Ремнев, В.И. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / В.И. Ремнев. – М.: Наука, 1978. – 406 с.

15. Ремнев, В.И. Законность возбуждения уголовного дела: рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях / В.И. Ремнев, Л.А. Быков, Н.В. Маслов. – М.: Юрид. лит., 1967. – 55 с.

16. Ремнев, В.И. Научная организация деятельности аппарата управления: орг.-правовые вопросы / В.И. Ремнев. – М. : Знание, 1975. – 32 с.

17. Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР. – М. : Знание, 1982. – 64 с.

18. Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1963. – 17 с.

19. Ремнев, В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / В.И. Ремнев. – М.: Наука, 1979. – 301 с.

20. Ремнев, В.И. Теоретические проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1979. – 27 с.

21. Служащий советского государственного аппарата / И.Л. Бачило, А.С. Коковин, В.И. Ремнев и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1970. – 280 с.

22. Советское административное право: методы и формы государственного управления / ред. Ю.М. Козлов. – М.: Юрид.лит., 1977. – 334 с.

23. Советское военно-административное право: учебник для слушателей воен.-юрид. акад. / под ред. А.Е. Лунева. – М.: Ред.-изд. отд. ВЮА, 1951. 2 т.

24. Советское военно-административное право: учебник / под ред. А.Е.Лунева. – М.: Ред.-изд. отд. ВЮА, 1951. 2 т.

25. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – 301 с.

Л. Н. Сморчкова,
доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

L. N. Smorchkova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Leading Researcher of the Administrative
Law and Administrative Process Sector
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
l.smorchkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-85-93

К ВОПРОСУ О НАУЧНЫХ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ВЗАИМОСВЯЗИ С НАУКОЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью современного понимания сущности научной основы организации управления, объективно необходимой для успешного функционирования сложного государственного механизма. Цель статьи – возродить в науке административного права интерес к развитию и совершенствованию научно-правовых основ государственного управления, начало формированию которых было положено в коллективной работе сотрудников Института государства и права Академии наук СССР «Научные основы государственного управления в СССР» (1968). Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные методы материалистической диалектики, а также частнонаучные и специально-юридические методы – исторический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и др. Автор приходит к выводу, что, несмотря на современную трансформацию содержания государственного управления, отношения, складывающиеся в его процессе, по-прежнему нуждаются в научном осмыслении, в том числе с точки зрения их юридического аспекта и связи с правовой действительностью. Особую важность знание и понимание научных основ государственного управления имеют для развития теории науки административного права как базовой отрасли юридической науки в данной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: научные основы, правовая наука, административное право, государственное управление, механизм управления, наука управления, предмет науки управления, научный метод, принципы управления.

ON THE ISSUE OF THE SCIENTIFIC FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR RELATIONSHIP WITH THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: the relevance of the article is due to the importance of modern understanding of the essence of the scientific basis of the organization of management, which is objectively necessary for the successful functioning of a complex state mechanism. The purpose of the article is to revive in the science of administrative law interest in the development and improvement of the scientific and legal foundations of public administration, the formation of which was initiated in the collective work of employees of the Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences “Scientific Foundations of Public Administration in the

USSR" (1968). To achieve this goal, general scientific methods of materialistic dialectics were used, as well as special scientific and special legal methods – historical, structural-functional, comparative legal and others. The author comes to the conclusion that, despite the modern transformation of the content of public administration, the relations that develop in its process still need scientific understanding, including from the point of view of their legal aspect and connection with legal reality. Knowledge and understanding of the scientific foundations of public administration is of particular importance for the development of the theory of the science of administrative law, as the basic branch of legal science in this area of public relations.

Keywords: scientific foundations, legal science, administrative law, public administration, management mechanism, management science, the subject of management science, scientific method, management principles.

Наука признается самым сложным феноменом из всех когда-либо создававшихся человечеством. Данное явление может изучаться с разных позиций, но при этом собственно природа науки понимается по-разному. Более того, вопрос о природе науки самой науке не принадлежит, и нет специальной науки, которая бы отвечала на вопрос, что такое наука. Это философская проблема [1].

Для русского языка слово «наука» является исконным, происходит от древнерусского «укъ» (учение). Другие славянские языки имеют слова с похожим звучанием и тем же значением. В энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона наука понимается как объективно-достоверное и систематическое знание о явлениях природы и жизни человека со стороны их закономерности и неизменности порядка [2, с. 420].

Известнейший современный французский философ Андре Конт-Спонвиль полагает, что науки (в единственном числе) как таковой не существует; есть науки (во множественном числе), различающиеся между собой предметами и методами исследования. При этом всякая наука берет начало в рациональной мысли, рациональная мысль есть общий род (сущность) науки как таковой [3, с. 292].

Из этого условно можно заключить, что система рациональных мыслей о любой сфере человеческой деятельности составляет ее научную основу. И такая важнейшая сфера, как государственное управление, не является исключением, она должна иметь научную основу функционирования и развития.

В 1968 г. коллектив авторов – сотрудников Института государства и права Академии наук СССР выпустил коллективное монографическое исследование (далее – монография) «Научные основы государственного управления в СССР» [4], в котором были рассмотрены актуальные вопросы научной организации государственного

управления и обусловленные ею формы и методы деятельности органов управления. В состав авторского коллектива, помимо осуществивших общую научную редакцию работы А.Е. Лунёва, М.И. Пискотина, Ц.А. Ямпольской, вошли такие известные ученые, преимущественно юристы-административисты и государственеды, как Ю.А. Тихомиров, Б.М. Лазарев, И.А. Азовкин, Н.Г. Салищева, Г.А. Дорохова, Ю.Б. Долгополов, Д.А. Гайдуков, В.Г. Вишняков, А.В. Штейнер, Н.Т. Савенков, В.И. Новосёлов, К.Г. Митяев, Ю.В. Шабанов, Е.В. Шорина.

В монографии отмечается, что вопросы государственного управления не только составляют предмет изучения юридической науки, главным образом ее отрасли – административного права, но и становятся неотъемлемой частью теоретических исследований других наук – экономики, философии, социологии, истории. Уже в конце 60-х гг. прошлого века стало актуальным говорить, что с развитием кибернетики проблемы государственного управления начали рассматриваться с применением математического и технического подходов, важными были признаны и психологические аспекты управления. Совершенствование управления на базе соответствующих научных исследований оказалось объективной необходимостью.

В качестве факторов, обуславливающих потребность в разработке научных основ государственного управления, можно рассматривать: рост числа управляемых объектов; увеличение объема задач, стоящих перед органами управления; увеличение объема информации, которую нужно собрать и переработать для принятия обоснованных решений; усложнение задач, возникающих перед органами управления; возрастание степени значимости отрицательных последствий от непринятия или несвоевременного принятия решений; возрастание степени различия эффективности наиболее и наименее удачных управленческих решений.

Умозрительный анализ развития отношений государственного управления в нашей стране позволяет заключить, что постоянное, неуклонное и устойчивое повышение количественных и качественных показателей, характеризующих перечисленные факторы, имеет положительную прогрессию, главным образом объясняемую динамичным ускорением научно-технического прогресса. В данном случае уместно говорить о тенденции возрастания важности развития научной организации управления.

Несмотря на то что научные основы государственного управления должны сочетать в себе результаты и достижения многих наук, преломляющиеся относительно рассматриваемой области, и несмотря на то что в подготовке монографии наряду с юристами принимали участие

экономисты и историки, акцент в упомянутой научной работе сделан на правовом аспекте. Это объясняется тем, что предметом исследования служит не управление вообще, а государственное управление, т.е. социальное явление, совершенно неразрывно связанное с правом. В то же время монография представляет собой первую попытку комплексного исследования спектра проблем, которые изучались до тех пор с позиций различных наук либо не изучались вовсе.

Ученые затронули в своей работе краеугольные вопросы: достигима ли такая научная организация государственного управления, чтобы проблемы управления действительно решались с использованием научных достижений, на основе научного метода? в состоянии ли наука выработать какие-то выводы, которые можно было бы положить в основу управления, обеспечивая его эффективность? Отвечая в целом положительно, М.И. Пискотин (автор параграфа «Понятие научных основ государственного управления») справедливо обосновывал это тем, что управление как область общественных отношений имеет дело в значительной мере с повторяющимися явлениями, подчиняющимися определенным объективным закономерностям. Следовательно, такие закономерности можно выявить, усвоить и учитывать в управленческой деятельности. Хотя это не исключает субъективного человеческого фактора, с которым следует безусловно считаться.

Под научными основами государственного управления предлагается понимать только главные, исходные, основополагающие данные науки, относящиеся к предмету исследования. В противном случае научные основы имеют опасность оказаться безбрежными и тем самым неэффективными. Научные основы должны иметь определенное и специальное содержание, прямо относящееся к организации и осуществлению процесса государственного управления, охватывать ту сумму знаний и основанных на них принципов, правил, в соответствии с которыми необходимо строить организацию и деятельность управленческого аппарата для достижения максимального эффекта. В число таких основ должны включаться начала, которые определяют построение системы, внутренней структуры, формы и методы работы аппарата управления, комплектование его кадров, научную организацию управленческого труда.

Таким образом, сложный и разветвленный механизм государственного управления может успешно выполнять свои задачи лишь при условии, если вся его организация и деятельность строятся на подобного рода научных началах. С точки зрения внутренней структуры научная основа есть единство понятий, категорий, законов (закономерностей), принципов, метода познания исследуемого предмета.

При определении предмета исследования главным наряду с точностью формулировки представляется определение его границ. Говоря о границах науки управления, ведущие отечественные административисты считали необходимым развитие общей науки, которая разрабатывала бы проблемы совершенствования управления во всех областях общественной жизни [5].

При этом предмет науки административного права и предмет науки управления следует считать частично пересекающимися, поскольку наука административного права исследует лишь часть проблем управления, в ее предмет входит изучение только тех отношений, складывающихся в области управления, которые регулируются правом. Однако наука управления не должна ограничиваться лишь анализом правовых норм, она призвана глубоко изучать реальные процессы управления, чтобы выявлять недостатки административного законодательства, потребность в совершенствовании административно-правовых норм. Кроме того, управление, в том числе государственное, имеет множество неправовых проблем и аспектов.

В результате обозначения границ предмета науки управления и анализа комплексности его содержания авторы монографии предлагают понимать под наукой управления «общественную науку о рациональной организации аппарата управления и наиболее эффективных средствах, формах и методах его работы, позволяющих достигать максимальных результатов при наименьших затратах сил и средств».

Говоря о научных основах государственного управления, недостаточно определить предмет исследования, научным должен быть и метод исследования, адекватный предмету, только тогда наука будет успешно развиваться. Ни чисто юридический метод исследования, ни методы других самостоятельных наук, взятые сами по себе, не смогут выполнить этого назначения. Речь в монографии идет о методе, специфика которого обусловлена особой природой управления как процесса решения сложных практических задач, требующих учета одновременно самых разнообразных факторов: политических, экономических, юридических, психологических и многих других. Под таким методом в современном прочтении можно понимать единство материалистической диалектики, философского подхода и частных методов исследования, используемых применительно к предмету науки управления – практике управления с учетом особенностей ее реализации.

В контексте актуализации вопроса о научных основах государственного управления в рамках административного права крайне интересным представляется вопрос видения соотношения науки

управления и правовой науки. Ц. А. Ямпольская (автор параграфа «О соотношении науки управления и правовой науки») справедливо полагает, что наука управления, будучи наукой комплексной, использующей достижения многих общественных наук и в каких-то своих разделах переплетающейся с ними, связана с наукой о праве прежде всего потому, что управление в социальном смысле есть управление людьми, аккумуляция их деятельности на решении каких-то задач, на достижении определенных целей. Оно реализуется с помощью направляющей воли, соответственно, в управлении немалое место занимает вопрос о волеизъявлении: содержании волеизъявления, формах его легального выражения и наиболее эффективных способах воплощения в жизнь. А это и есть право.

Авторы монографии подчеркивают, что правоведы никогда не юридизировали понятия науки управления; юридические концепции и понятия они использовали наряду с социально-политическими не для определения понятия науки управления, а для раскрытия содержания административного права. Именно поэтому и используется присутствующей данной науке инструментарий, специально приспособленный для изучения интересующих юриста сторон управленческой деятельности.

Касаясь вопроса о связи науки управления и науки административного права, Е. Старосьцяк верно заключает, что они дополняют друг друга, содействуют взаимному развитию и служат цели правильного формирования административной деятельности. В частности, использование наукой административного права выводов науки управления является одним из факторов, предохраняющих теорию этой отрасли права от юридического формализма. Для науки управления связь с административным правом облегчает внедрение ее положений в сферу права, преобразование правил, выработанных наукой управления, в правовые нормы, в результате чего облегчается реализация таких правил [6, с. 31].

Более того, не только наука управления, но и другие науки, сталкиваясь с юридическими проблемами, должны объединять свои усилия с юридической наукой. В свою очередь, наука административного права в исследовании общих проблем управления должна координироваться с отраслевыми юридическими науками, опираться на данные других наук.

Ц. А. Ямпольская особо обращает внимание на следующие аспекты связи науки права (прежде всего науки административного права) с наукой управления:

1) право участвует в формировании материального содержания волеизъявления руководителя (управляющего субъекта);

2) право определяет внешние границы для волеизъявления руководителя (управляющего субъекта);

3) правовая наука должна давать указания не только при формировании воли, образующей основное содержание акта, не только при определении внешних границ дозволенного, ставящих предел этой воле, но и при выборе конкретных методов управления;

4) наука о праве помогает надлежащим образом оформить в виде правовых актов уже продуманные и отобранные решения руководства.

Непосредственная близость управления и административного права объясняется тем, что последнее регулирует деятельность государства именно в области управления (исполнительную и распорядительную деятельность государства), что предмет административно-правового регулирования составляют отношения, возникающие в процессе государственного управления между самими органами государства с одной стороны и между этими органами и общественными организациями и гражданами с другой.

В монографии содержится интересный тезис о том, что одним из выводов, который послужил в свое время основанием для выделения науки административного права в отдельную отрасль и создания в ней Общей части, стал вывод об универсальности принципов научного управления [4, с. 41]. Общая часть административного права как раз и формулирует те единые начала, общие черты, которые проявляются в самых различных областях управления. Универсальность принципов научного управления не может не учитываться и наукой управления.

Принципам государственного управления посвящена отдельная глава монографии. Они разделены на два больших блока – организационно-политические принципы управления и организационно-технические принципы построения аппарата управления. При этом авторы отмечают, что организационно-политические принципы управления есть одновременно и проявления глубинных процессов управления, и идеи, вносимые из науки в практику государственной жизни.

Основу науки управления составляет управление экономикой. В данной области есть крупные специфические проблемы, с которыми не сталкивается управление другими областями общественной жизни. Достаточно сослаться на проблему учета и использования объективных экономических законов. Это дает основания для известного обособления проблем управления народным хозяйством. Однако такое обособление допустимо лишь в рамках общей науки управления, на базе использования ее общих выводов.

Среди современных научных публикаций, касающихся научных основ государственного управления, подавляющее большинство посвящено именно проблемам государственного управления в сфере экономики. Так, А. А. Чепурнов считает, что наряду с целевыми ценностными ориентирами в концепции развития экономики и государственного управления должны быть определены основы государственного регулирования и принципы государственного управления экономикой, и предлагает систему таких принципов [7].

Научным основам государственного управления как комплексному вопросу посвящено не так много трудов. И практически нет работ, в которых была бы сделана попытка совокупно, а не применительно к отдельной отрасли экономики или сфере управления оценить текущее состояние и обозначить перспективы совершенствования правовых основ государственного управления, как это было сделано в монографии «Научные основы государственного управления в СССР».

Как справедливо отмечает М. Н. Кобзарь-Фролова, в настоящее время государственное управление существенно трансформировалось [8]. Как и трансформировался предмет административного права, которое все в большей степени регулирует отношения между государством и свободными людьми, имеющими право выражать свою волю, мнение, использовать в полной мере свои права и свободы. Границы государственного управления остались в пределах взаимоотношений законодательной власти, исполнительной власти и органов местного самоуправления, включая вопросы субординации в каждой системе. В то же время отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, по-прежнему нуждаются в научном осмыслении, в том числе с точки зрения их юридического аспекта и связи с правовой действительностью.

Как верно замечено в монографии, научные основы государственного управления не представляют собой самостоятельной научной дисциплины или тем более отдельной отрасли науки. Единый комплекс исследования основных проблем государственного управления разрабатывается различными науками и не укладывается в рамки какой-либо одной науки. Однако это не снижает актуальности современного прочтения и выработки научных основ для их решения. Особую важность знание и понимание научных основ государственного управления имеют для развития теории науки административного права как базовой отрасли юридической науки в данной сфере общественных отношений.

Список литературы:

1. Анисов, А. М. Что такое наука? / А. М. Анисов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Философия. – 2011. – № 3. – С. 120–130.
 2. Брокгауз, Ф. А. Иллюстрированный энциклопедический словарь : современная версия / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – М. : Эксмо, 2015. – 960 с.
 3. Конт-Спонвиль, А. Философский словарь / А. Конт-Спонвиль; пер. с фр. Е. В. Головиной. – М. : Этерна, 2012. – 752 с.
 4. Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А. Е. Лунёва, М. И. Пискотина, Ц. А. Ямпольской. – М. : Наука, 1968. – 440 с.
 5. Пискотин, М. И. О науке управления / М. И. Пискотин, Б. М. Лазарев, Н. Г. Салищева, Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1964. – № 9. – С. 15–27.
 6. Старосьцяк, Е. Элементы науки управления / Е. Старосьцяк. – М. : Прогресс. – 1965. – 423 с.
 7. Чепурнов, А. А. Концептуальные основы и принципы государственного управления экономикой в Российской Федерации / А. А. Чепурнов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 430–439.
 8. Кобзарь-Фролова, М. Н. Государственное управление: генезис понятия и сути / М. Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : международная научно-практическая конференция / под общ. ред. А. И. Каплунова. – СПб., 2021. – С. 15–21.
-

В. И. Ивакин,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
права, экологического права,
информационного права Российского
университета транспорта

V. I. Ivakin,
Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Department
of Administrative Law, Environmental
Law, Information Law Russian
University of Transport
list.interneta@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-94-101

ВСПОМИНАЯ ПРОФЕССОРА Б. М. ЛАЗАРЕВА...

Аннотация: актуальность данного исследования состоит в том, что оно посвящено видному административисту, профессору Б. М. Лазареву, личность и деятельность которого до настоящего времени не рассматривались с позиции аспирантов, в научном становлении которых правовед сыграл большую роль. Целью работы является более глубокое раскрытие личности Б. М. Лазарева. Статья написана с применением различных методов, в том числе биографического, представлены воспоминания о встречах с Борисом Михайловичем, о его взаимоотношениях с коллегами, аспирантами и докторантами, о необычайной широте его кругозора. Затронуты различные биографические аспекты жизни исследователя, представлен краткий анализ некоторых его сочинений. Отдельное внимание уделено годам учебы в университете, аспирантуре, работе в секторе административного права ИГП РАН. Сделан акцент на поэтических интересах известного правоведа. Полученные результаты исследования свидетельствуют о том, что Б. М. Лазаревым оставлено огромное научное наследие, которое послужит отличной школой для воспитания молодежи и студентов.

Ключевые слова: Лазарев Б. М., ученый-административист, профессор, посвящение, воспоминания, исследования, органы управления, история.

REMEMBERING PROFESSOR B. M. LAZAREV...

Abstract: this study seems very relevant. Relevance is expressed in the fact that the work is devoted to a prominent administrative scientist, Professor B. M. Lazarev, and so far in this aspect, namely from the given postgraduate point of view, the personality of the scientist and his scientific activity have not been the subject of consideration. The essay, the purpose of which is a deeper disclosure of the science in question, and written with the use of various methods, including biographical, presents memories of meetings with Professor B. M. Lazarev. About the relationship of the latter with colleagues, graduate students and doctoral students, about his role in the scientific formation of the author of the article, the extraordinary breadth of the thinker's outlook, and a brief analysis of some of the researcher's works is given. Various biographical aspects of the scholar's life, beginning with his birth, are touched upon. Certain attention is paid to his University studies, post-graduate studies, and work in the sector of administrative law at IGPRAN. An emphasis is also made on the poetic interests of the famous jurist. The results show that B. M. Lazarev has left a huge scientific heritage, which will serve as an excellent school for the education of young people and students.

Keywords: Lazarev B. M., administrative scientist, professor, dedication, memories, research, governing bodies, history.

Видную роль в отечественном административном праве в период с 1960-х по 1990-е годы играл профессор, доктор юридических наук Борис Михайлович Лазарев. Исследователь, как известно, порядка почти четырех десятилетий трудился в Институте государства и права, занимая последовательно должности младшего научного сотрудника, заведующего сектором административного права, 85-летний юбилей которого ныне отмечается, а затем руководителя центра публичного права. Вспоминая сегодня ученого, с которым нам посчастливилось не раз общаться, хотелось бы поделиться этими весьма яркими, незабываемыми и неповторимыми моментами. Хотя указанное научное общение происходило, к большому сожалению, не очень продолжительное время, а именно в период с 1992 по 1995 год, и минуло с тех пор без малого почти тридцать лет, эти встречи оставили глубокий и неизгладимый след в моей памяти, моей научной деятельности и в моей душе.

В то время я был аспирантом, учился в очной аспирантуре на кафедре административного права Московского юридического института (ныне МГЮА (Университет) имени О.Е. Кутафина). Моим научным руководителем являлся профессор К.С. Бельский. Именно Константин Степанович познакомил меня с этим удивительным, талантливейшим, неординарным человеком, полным энергии, новаторских мыслей и идей, фонтанировавших у него непрерывно. Мне и сейчас, когда бываю в холле первого этажа нашего прославленного Института государства и права РАН, слышится звонкий, доброжелательный, чистый, удивительный голос Бориса Михайловича, отдавшего всю свою неисчерпаемую энергию и, без сомнения, недюжинный талант ученого административному праву. Ученый, без преувеличения, жил этой отраслью, очень любил ее, гордился ею и всячески способствовал её формированию и продолжению традиций советских и дореволюционных российских административистов. Именно Б.М. Лазарев, наряду с другими специалистами отрасли, горячо поддержал непростую тему моей диссертации, посвященной предмету науки административного права. В процессе написания указанного исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук, не раз приходилось обращаться к соответствующим изданиям виднейших представителей, в частности, дореволюционной отечественной науки административного права, таким как, например, сочинения И.И. Андреевского, Н.Н. Белявского, Э.Н. Берендтса, и к трудам других авторов, работы которых Б.М. Лазарев знал прекрасно. Естественно, Борис Михайлович также досконально изучал научные труды преемников этих исследователей – советских административ-

стов, своих, так сказать, непосредственных предшественников, начиная с исследований своего научного руководителя, профессора МГУ имени М. В. Ломоносова, выпускником которого он являлся в 1953 г., крупного ученого Ивана Ивановича Евтихиева. Это также научные работы таких специалистов, как Семён Севастьянович Студеникин, Николай Павлович Карадже-Искров, и многих других ученых.

Борис Михайлович высоко ценил и научные труды своих старших товарищей-коллег. Среди них А. Е. Лунев, Г. И. Петров, а также Ц. А. Ямпольская, с которой они вместе долгое время трудились в секторе административного права ИГП РАН. И когда вместе с К. С. Бельским мы посещали профессора Ц. А. Ямпольскую, проживавшую на ул. Тверской, д. 9, то радушная хозяйка, Цецилия Абрамовна, очень высоко отзывалась о Б. М. Лазареве и как об ученом и педагоге, и как о человеке.

Борис Михайлович был всегда доброжелателен к своим коллегам и высоко оценивал их научные труды. Среди них Иллариya Лаврентьевна Бачило – наш первый оппонент на защите диссертации, Алексей Прокофьевич Коренев (спасибо ему огромное) – тогда, в 1995 г., Московский университет МВД России выступал по моей работе ведущей организацией, а также Василий Михайлович Манохин. Тесно сотрудничал Борис Михайлович и с профессором Михаилом Ивановичем Пискотиным. Нам посчастливилось присутствовать при беседах с профессором К. С. Бельским и Б. М. Лазаревым, что в моем представлении выглядело, как беседы титанов. Плодотворно сотрудничал Борис Михайлович, конечно, с Юрием Александровичем Тихомировым и Львом Леонидовичем Поповым, которые и поныне остаются нашими лучшими учителями.

Устойчивые связи у Б. М. Лазарева установились и с зарубежными административистами, особенно из стран социалистического лагеря. Насколько помнится, прекрасные отношения у Бориса Михайловича были также с сотрудниками старейшего юридического журнала нашей страны «Государство и право». В этом издании постоянно печатались его работы: статьи, рецензии, выступления, которые штудировали и штудируют все юристы страны и, не побоимся сказать, государств СНГ. Ровные, стабильные, хорошие взаимоотношения у Б. М. Лазарева были и с аспирантами, молодыми учеными, соискателями, докторантами, подготовке которых исследователь уделял огромное внимание.

Мне вспоминается Борис Михайлович как человек чуть выше среднего роста, с уверенной молодецкой походкой, острым взглядом. Вот мы втроем: К. С. Бельский, пригласивший нас Б. М. Лазарев и чуть в сторонке ваш покорный слуга, встретились в холле первого этажа

ИГП РАН. Через некоторое время, уже в ходе начавшейся дискуссии, подходим ближе к стоявшему тогда у стены в холле института черному кожаному диванчику весьма внушительного вида. Борис Михайлович говорит: «Давайте присядем, так половчее», что не без видимого удовольствия и делает, левой рукой, тут же облокотившись на подлокотник. Ладонью правой руки приглашает на противоположный край присесть моего научного руководителя. Я не без восхищения смотрю на них – ярчайших представителей нашей отрасли. И беседа-дискуссия продолжается еще очень и очень долго. В ней затрагиваются самые разные темы: и политика, и культура, и образование. Но, конечно, в большей степени – проблемы административно-правового характера.

– А как точно называется ваша тема? – спрашивает меня Борис Михайлович.

– Предмет науки административного права, – бойко отвечаю я, при этом немало волнуясь.

– Хорошая, но очень трудная тема. У нас из административистов мало кто писал о ней, хотя отдельные статьи, конечно, есть. А Козлов Юрий Маркович в своей монографии анализировал предмет отрасли административного права. Так что вам, как говорится, и карты в руки, – поддерживает меня Борис Михайлович. Одобрительно кивает головой и чуть улыбается при этом Константин Степанович – один из самых видных ныне специалистов по вопросам истории и предмета административно-правовой науки.

Однако, к моему большому сожалению, я не слышал выступлений Б.М. Лазарева на конференциях, круглых столах, других научных мероприятиях и форумах, заседаниях рабочих групп конституционной комиссии, в которых ученый принимал самое деятельное участие. Не удалось обнаружить выступления, интервью и лекции ученого перед студентами и в Интернете. Но думается, это были яркие, эмоциональные, с искрометным юмором (а как без этого), интереснейшие научные выступления, запоминающиеся и, конечно, глубоко аргументированные. Хотя наши встречи с Борисом Михайловичем, по сути, представляли собой те же дискуссии, в ходе которых я удивлялся его феноменальной памяти, глубине познаний. Рассказчиком коллега был прекрасным, его было очень интересно слушать.

Без сомнений, Б.М. Лазарев являлся всесторонней и неординарной личностью. Ученый работал не только в области административного права, но и, например, над проблемами теории государства и права, конституционного права, что позволило ему заслуженно занять также должность заместителя председателя, руководителя Комитета конституционного надзора Союза ССР. Это доказывает, что ученый

постоянно пребывал в поиске, размышлял над тем, каким образом будут развиваться отечественное право и государство – эти два явления, работающие всегда, так сказать, в тандеме. В каком ключе будет проходить развитие государственных органов управления, органов исполнительной власти? Какими будут федеральное правительство, министерства, агентства, службы? Что будет представлять собой региональная организация управления? По какому пути пойдут страны социализма, в целом весь мир? Словом, нам оставлено огромное научное наследие, которое еще требует своего тщательного изучения и применения. А возможно, и систематического издания, переиздания трудов классика административного права.

Борис Михайлович, как я узнал значительно позже, писал замечательные стихи. И практически всегда экспромтом. Нет никаких сомнений в том, что Б.М. Лазарев великолепно знал русскую и иностранную художественную литературу. Думается, любил он и Пушкина, и Лермонтова, и Толстого, других наших классиков. Полагаю, из его экспромтов получился бы сейчас солидный поэтический сборник. В литературе немало таких примеров, когда правоведа представляли на суд общественности свои художественные произведения. Взять, к примеру, немецкого юриста и филолога Теодора Моммзена – автора работы «Римская история» [1], за которую он даже получил в 1902 году Нобелевскую премию по литературе. Конечно, жаль, что эта сторона деятельности Б.М. Лазарева, которого можно без преувеличения назвать юристом-поэтом, пока, насколько мне известно, не нашла отражения в литературе. Да и как не знать было литературу, а также другие предметы Борису Михайловичу, когда он, уроженец села Калугино Серпуховского района, что находится на границе Калужской и Московской областей, простой сельский паренек, смог поступить на юридический факультет престижнейшего вуза страны – Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Учился он в то время (а это период с 1948 по 1953 год) с М.С. Горбачёвым, А.И. Лукьяновым и другими яркими будущими политиками и учеными.

Весьма интересно, как сейчас выглядит вышеупомянутый населенный пункт – место рождения нашего видного представителя административного права. Хочется, чтобы и там, на его Родине, не забывалось это славное имя. Хотя следует признать, что оно и не забывается. Так, если посмотреть страницу в Википедии «Родившиеся в Серпуховском районе», сразу можно обнаружить на ней имя профессора, доктора юридических наук Лазарева Бориса Михайловича, и это весьма отрадно. Хотелось бы посвятить ученому следующие поэтические строки, подсказанные известным дантовским произведением:

Гонимый Сократом, как отцом,
В науке права ярко продвигался,
Все вспомнят друзья его потом
И тот, кто вместе с ними оказался.
Вначале школа, затем и МГУ,
Как рыцарь он со всеми состязался.

Учебники штудируя всерьез,
Конспекты лекций, читанные снова,
Вниманьем удостоен и курьез,
И то, что в праве есть первооснова.
Тем самым к звездам выбирая путь,
Ведь всё для них когда-то было ново.

Но вряд ли всяк завидовал ему,
Очей порой бессонных не смыкая,
И следуя сюжету моему,
Понятия однажды замыкая.
То подготовка шла его труда –
В полете юности пора такая.

Однако впереди другой барьер,
И словно Пётр на площади на датской,
Но тут совсем на свой уже манер:
Защита подошла и кандидатской,
Потом и степень доктора взята –
Он выстоял, как будто на Сенатской.

С тех самых пор уже и в управленьи
Ученого сентенции блистают,
Причем важны они в любом правленьи,
Что никогда о них не забывают.
И, конечно, в юбилей похвально
По-новому, понятно, заблистают.

Словом, выбрав в молодости профессию юриста, специальность правоведа, Борис Михайлович уже никогда ей не изменял.

Предваряя окончание нашего небольшого экскурса, хотелось бы сказать следующее. Сегодня, в век информационных технологий, готова данную работу, мы постоянно обращались за информацией, для уточнения каких-то деталей, мыслей, идей к Интернету.

Просматривали в том числе страницу Википедии, посвященную Борису Михайловичу Лазареву. К нашему великому сожалению, не удалось обнаружить на ней фотографию ученого. На просторах Интернета фото имеется – в материале, связанном с Лазаревскими чтениями, но его нет на энциклопедической странице, посвященной исследователю. А на упомянутой довольно оригинальной и красивой фотографии Борис Михайлович изображен как бы в порыве, будто на трибуне, что, возможно, так и было. Я не знаю имя фотографа – автора этой фотографии, но она в целом очень ярко отображает характер ученого. Но получается парадокс: на странице французского административиста М. Ориу в русскоязычном варианте Википедии имеется его фото, причем цветное, а у нашего ученого-правоведа нет.

Желательна и более широкая популяризация идей Б.М. Лазарева. Хотя, конечно, в той или иной мере его труды хранятся в библиотеках, в том числе субъектов РФ. Например, в г. Оренбурге, в областной библиотеке имени Н.К. Крупской, имелось, по нашим данным (во всяком случае в период 24 августа – 11 сентября 2021 г.), около 40 научных работ Бориса Михайловича [2]. Но другой вопрос, во всех ли регионах, во всех ли библиотеках страны, имеющих статус главных библиотек субъектов РФ, есть книги Бориса Михайловича? Имеются ли книги ученого в библиотеках юридических вузов и в каком количестве? Конечно, в настоящее время большую помощь в этом вопросе оказывают электронные ресурсы. Тем не менее, на наш взгляд, любому юристу, а тем более административисту, никогда не помешают и печатные издания в личной библиотеке.

Борис Михайлович делал всё основательно, фундаментально, неспеша, глубоко продуманно. Это человек довоенной закалки, переживший тяжелейшее время войны подростком. И, естественно, не зря ученый имел звание заслуженного деятеля науки, был награжден орденами и медалями, в том числе иностранных государств. Всё это заработано каждодневным тяжелейшим трудом. И думается, для молодежи, молодых ученых, для российских студентов это достойный пример жизни и творчества исследователя, занимавшегося административным правом.

Список литературы:

1. Моммзен, Т. История Рима / Т. Моммзен ; подг. текста и примеч. Ф.М. Лурье. – СПб. : Лениздат, 1993. – 268 с.
2. Лазарев, Б.М. Что такое правовое государство? / Б.М. Лазарев. – М. : Знание, 1990. – 62 с.

А.Б. Иванюженко,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры правоведения
Северо-Западного института
управления – филиала Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ

A. B. Ivanyuzhenko,
Candidate of Law, Associate Professor,
The North-West Institute of management
– branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration
sziiu@ranepa.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-102-110

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕНСИОННЫМ ФОНДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФУНКЦИЙ СТРАХОВЩИКА В ОБЯЗАТЕЛЬНОМ ПЕНСИОННОМ СТРАХОВАНИИ: ОТ ИДЕЙ В.Д. СОРОКИНА – К ПРАВОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью роли, которая отводится деятельности Пенсионного фонда России в реализации им функций страховщика в обязательном пенсионном страховании. Цель статьи – обосновать место Пенсионного фонда РФ в административных отношениях и выявить процессуальные проблемы в его деятельности. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). В основе исследования лежит теория административного процесса в изложении профессора В.Д. Сорокина. Автор делает выводы, что Пенсионный фонд РФ является участником не только бюджетного, но и административного процесса, а его деятельность требует от законодателя создания системы процессуальных гарантий, определение которых приводится автором.*

***Ключевые слова:** Пенсионный фонд России, социальное страхование, процедура, правовые гарантии, административный процесс, властеотношение.*

ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL GUARANTEES OF THE IMPLEMENTATION BY THE PENSION FUND OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE FUNCTIONS OF THE INSURER IN MANDATORY PENSION INSURANCE: FROM THE IDEAS OF V. D. SOROKIN – TO THE LEGAL REALITY

***Abstract:** topicality of the article bases on the importance of the role assigned to the activities of the Pension Fund of Russia in the implementation of its functions as an insurer in mandatory pension insurance. The goal of the article is to justify the place of the Pension Fund of the Russian Federation in administrative relations and to identify procedural problems in its activities. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The research is based on the theory*

of the administrative process as presented by Professor V.D. Sorokin. The author comes to the conclusions that the Pension Fund of the Russian Federation is a participant not only in the budget, but also in the administrative process, and its activities require the legislator to create a system of procedural guarantees, the definition of which is given by the author.

Keywords: Pension Fund of Russia, social insurance, procedure, legal guarantees, administrative process, power relations.

Как отмечал в своих трудах доктор юридических наук, профессор В. Д. Сорокин, административный процесс, в отличие от так называемой юрисдикционной концепции, позволяющей связать административно-процессуальные отношения с деятельностью органов административной юрисдикции, имеет ярко выраженную управленческо-правовую природу, обеспечивая реализацию «властеотношений», объектом которых является поведение подвластных субъектов, предписанных им властвующим [1, 2]; считается юридической деятельностью, так как обеспечивает реализацию материальных норм российского права; включает в свою систему специальные административно-процессуальные нормы и, помимо этого, обладает своеобразной способностью «интенсивно пополняться новыми производствами» [3, с. 197], в том числе традиционно относящимися к другим отраслям публичного права.

Разделяя взгляды В. Д. Сорокина, мы со своей стороны считаем, что государственное управление финансовыми отношениями, являясь тем частным случаем властеотношений, о которых говорилось выше. Данное обстоятельство позволяет рассматривать разнообразные процедуры, обеспечивающие формирование и распределение публичных денежных фондов, как частный случай административного процесса, вследствие чего наделенные распорядительными функциями участники финансовых процедур обладают публично-правовыми полномочиями, и только институциональные особенности материального права вынуждают законодателя систематизировать обеспечивающие их процессуальные нормы, дополняя кодификации специальными разделами (например, часть 3 Бюджетного кодекса РФ – «Бюджетный процесс в Российской Федерации»), наделяя участников процедур отраслевыми процессуальными статусами [4, 5].

Поскольку наиболее значимыми целями государственного управления являются упорядочение общественной жизни, удовлетворение публичных интересов, а также формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решению его задач, все социальные и экономические процессы в обществе, находясь под управлением государства, должны иметь необходимое

обеспечение, под которым теория права понимает категорию так называемых гарантий, а именно «социальные условия, факторы, явления, включенные в процесс осуществления норм, влияющие на него, создающие его социальный фон или среду, рассматриваются на предмет их гарантирующей силы через юридическую призму, через их юридический “эквивалент”, через те вырабатываемые юридической наукой критерии, которые позволяют отграничить общие предпосылки реальности, гарантированности правовых норм от собственно гарантий их реализации» [6, с. 9]. Исследованию гарантий в праве посвящено множество работ, в каждой из которых авторы предлагают свое видение этого правового феномена. В частности, О.В. Герасимова пишет, что «юридические гарантии – одно из условий реальности прав человека, а не фиктивности функционирования принципов правового государства» [7, с. 3]. А.В. Лошкарев указывает на то, что правовые гарантии представляют собой правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний, выполняя регулятивную, охранительную и обеспечительную функции в системе правового регулирования [8, с. 9], а С.А. Комаров отмечает, что «...главная гарантия прав человека – это экономическое состояние государства, а решающей гарантией осуществления гражданских прав является сознательность и самодеятельность людей...» [9, с. 34].

В свою очередь, еще в 1999 г., работая над диссертационным исследованием и обсуждая с профессором В.Д. Сорокиным существующий перечень проблем, возникающих при реализации лицами, обладающими правомочиями в области государственного управления, своих прав, мы говорили о наличии в административном праве института «процессуальных гарантий», под которыми понимали систему установленных законом правовых средств, для обеспечения надлежащего правоприменения и осуществления задач как при отправления правосудия, так и при реализации иными ветвями власти своих функций в области управления [5, с. 90]. Только при наличии закрепленных в законе последовательных и не противоречащих друг другу процедур наделения их участников правами и обязанностями (процессуальным статусом) возможна реализация тех установлений, которые именуется легальным законодательством. Поэтому мы полностью поддерживаем тезис А.М. Ибрагимова, согласно которому «появление нормативных гарантий ... не влечет за собой желаемых результатов автоматически. Нормативно закрепленные гарантии достигают своей цели лишь в случае создания **стабильного орга-**

низационного режима гарантирования (выделено мной. – А.И.). Нормативные и организационные гарантии образуют неразрывное единство, что и есть собственно правовое гарантирование» [2, с. 19].

Социальная защищенность человека в обществе определяется реализацией его права на определенный уровень благосостояния. Одним из видов гарантий в праве являются так называемые социальные гарантии, которые, по мнению председателя Конституционного Суда России В.Д. Зорькина, «дают человеку возможность достойно жить, иначе он просто не сможет пользоваться своими правами» [10], частным случаем которых является, в соответствии со ст. 7 Основного Закона РФ, пенсионное обеспечение (пенсионное страхование).

Рассматривая деятельность Пенсионного фонда РФ (далее – ПФ РФ) как органа государственной власти, функциональным назначением которого является социальная гарантия в виде выплаты установленных законодательством пенсий [11], нужно отметить, что, по мнению главы комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов Я. Нилова, «ПФ РФ выступает сегодня в двух ипостасях. Первая – как страхователь, вторая – как оператор социальных выплат населению» [12]. Соответственно, орган управления Фонда, принимая на себя управленческие функции, выполняет роль не только страховщика, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – закон № 167-ФЗ) [13], но и роль субъекта властеотношений, наделенного рядом прав и обязанностей, позволяющих ему надлежащим образом, то есть при помощи установленных процедур, выполнять функции пенсионного обеспечения (страхования) российских граждан.

В связи с этим, заимствуя идеи В.Д. Сорокина, мы склонны считать, что ПФ РФ в лице органа управления наделяется не только статусом участника бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ), обладающего процессуальными полномочиями, предусмотренными ст. 145 БК РФ в части составления проекта бюджета ПФ РФ на очередной год, но и широким объемом прав и обязанностей, предусмотренных ст. 13 закона № 167-ФЗ, а также иных, ныне не существующих, но не потерявших своей актуальности полномочий по выполнению контрольных функций [14], свидетельствующих о его вовлеченности в управленческие процедуры.

Данное обстоятельство позволяет признать в лице ПФ РФ статус участника административного процесса – то есть субъекта, выполняющего, по мысли В.Д. Сорокина, закрепленные в виде нормативных установлений процессуальные функции в области государственного

управления; обеспечивающего реализацию данных установлений; непосредственно участвующего в правовых процедурах в виде исполнения субъективных обязанностей и реализации субъективных прав по отношению к иным (управомоченным и обязанным) участникам административного процесса и, ко всему прочему, создающего административные правоотношения в ходе осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению многочисленных индивидуально-конкретных дел в сфере публичного управления [3, с. 28–34].

Вследствие этого процессуальные гарантии ПФ РФ как участника административных процессуальных отношений в системе обязательного пенсионного страхования мы склонны определять как систему экономически обоснованных и политически устойчивых правовых средств, установленных федеральным законодательством в виде процессуальных норм права, необходимых для обеспечения надлежащего правоприменения и выполнения социально-экономических функций, обусловленных наличием в Российском государстве публично-правовой пенсионной системы и устранением возможных юридически спорных ситуаций между участниками названных общественных отношений.

Представляется, что в настоящее время административно-процессуальный статус ПФ РФ законодательно выражен непрозрачно, в связи с чем процессуальные гарантии его деятельности развиты крайне слабо, и это создает предпосылки для ограничения прав и свобод у иных (управомоченных и обязанных) участников административных процессуальных отношений в части пенсионного страхования.

К числу наиважнейших проблем, влияющих на развитие административно-процессуального статуса ПФ РФ и, как следствие, на реализацию им прав граждан в области пенсионной защиты, по нашему мнению, относятся:

- место, занимаемое ПФ РФ в системе пенсионной защиты населения. Дополнение в 2020 г. ст. 75 Основного Закона РФ частью 6 [15] повлекло за собой построение российской пенсионной системы на основании введенного принципа «солидарности поколений», что создает ряд теоретических и практических вопросов по поводу выполнения ПФ РФ пенсионных обязательств перед лицами, получающими пенсии за счет средств федерального бюджета (так называемое государственное пенсионное обеспечение), о чем мы писали в свое время [16, с. 40–42];

- неясно определенный организационно-правовой статус ПФ РФ. Статья 5 закона № 167-ФЗ устанавливает, что ПФ РФ представля-

ет собой юридическое лицо (государственное учреждение), но не определяет его вид (бюджетное или казенное), каждое из которых, согласно Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», обладает разным объемом прав в хозяйственном обороте, что не позволяет ПФ РФ надлежащим образом выполнять функции страховщика как субъекта хозяйственной деятельности, формировать резерв по обязательному пенсионному страхованию и выплатный резерв в порядке ст. 145 БК РФ, ст. 30.1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» [17] и ст. 7 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» [18];

■ утрата полномочий по администрированию страховых взносов. Возложение данной функции на Федеральную налоговую службу РФ хотя и создает предпосылки для соблюдения прав плательщиков страховых взносов [19, с. 123], но влечет за собой ограничение ПФ РФ в сфере выполнения актуарных функций [20], что само по себе провоцирует ошибки в математических расчетах пенсионных обязательств и оценке ПФ РФ страховых рисков [21, с. 114];

■ неочевидная административная подведомственность, отличающая органы управления ПФ РФ от иных органов государственной власти и страховщиков. Данное обстоятельство не позволяет лицам, обладающим правами на пенсионное обеспечение, реализовать названные права по обжалованию действий и решений ПФ РФ в порядке административной подведомственности, а Банку России – осуществлять надзор за финансовой устойчивостью этой организации, аналогично страховому надзору, осуществляемому в порядке ст. 30 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела» [22];

■ отсутствие четко прописанной в законодательстве юридической ответственности за ненадлежащее исполнение процедур, связанных с осуществлением возложенных на ПФ РФ обязанностей. Речь идет о внедрении, по мысли Президента России, в 2022 г. принципов «социального казначейства» (совокупность управленческих решений, позволяющих гражданам России получать социальные услуги в режиме «одного окна», функционал которых к 2024 г. позволит жителям страны круглосуточно обращаться за гарантированными государством социальными пособиями [23]), потребует от органов управления ПФ РФ

не только создания новых баз данных и внедрения новых цифровых технологий, но и признания юридической ответственности за допускаемые нарушения так называемых цифровых прав человека [24].

В результате пенсионная система, регулируемая нормами публичного права и функционирующая благодаря вовлечению в систему управления ПФ РФ, как правовая и социальная гарантия конституционного уровня не может выполнять функцию социального служения и, в свою очередь, нуждается в процессуальных юридических гарантиях, а таковыми, в конечном счете, могут быть лишь действующие нормативные акты, закрепляющие процессуальные полномочия участников пенсионных правоотношений в этой сфере, и в первую очередь ПФ РФ как органа государственного управления. Именно внедрение в законодательство о пенсионном страховании (обеспечении) процессуальных норм, устраняющих названные процессуальные пробелы, будет являться той самой процессуальной гарантией, благодаря которой ПФ РФ в лице уполномоченных на то органов управления будет должным образом выполнять закрепленные за ним функции.

Список литературы:

1. Иванов, Р.Л. Властеотношение как вид правоотношения / Р.Л. Иванов // Вестник Омского университета. – Сер. : Право. – 2011. – № 1 (26). – С. 12–20.
2. Ибрагимов, А.М. Понятие гарантии в праве: общее и особенное в научной трактовке / А.М. Ибрагимов // Вестник Пермского университета. – Сер.: Юридические науки. – 2012. – Вып. 2 (16). – С. 18–22.
3. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 474 с.
4. Разгильдиева, М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / М.Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 58 с.
5. Иванюженко, А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Б. Иванюженко. – СПб., 1999. – 232 с.
6. Боброва, Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н.А. Боброва. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – 163 с.
7. Герасимова, О.В. Конституционно-правовые гарантии охраны достоинства человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Герасимова. – М., 2001. – 33 с.
8. Лошкарев, А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Лошкарев. – Краснодар, 2009. – 25 с.
9. Комаров, С.А. Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование) / С.А. Комаров. – Саранск : Изд-во Мордовского ун-та, 1995. – 208 с.

10. Закатнова, А. Закон прав. Председатель Конституционного суда Валерий Зорькин о главном в Основном Законе / А. Закатнова // Рос. газ. – 2008. – 12 декабря.

11. Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) : постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 // Рос. газ. – 1992. – 23 января.

12. Башлыкова, Н. Фондовая активность: Минтруд назвал более 40 способов покрыть дефицит ПФР и ФСС / Н. Башлыкова // Сайт информационного агентства «Известия». – URL: <https://iz.ru/1213044/natalia-bashlykova/fondovaia-aktivnost-mintrud-nazval-bolee-40-sposobov-pokryt-deficit-pfr-i-fss> (дата обращения: 27.08.2021).

13. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 20 декабря.

14. Иванюженко, А.Б. О проблемах регламентации контрольных полномочий Пенсионного фонда и Фонда социального страхования // «Государственный (муниципальный) финансовый контроль в Российской Федерации: теория, практика, перспективы развития»: материалы Международной научно-практической конференции / А.Б. Иванюженко. – Казань : Изд-во Казанского (Приволжского) гос. ун-та, 2014. – С. 120–123.

15. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс».

16. Иванюженко, А.Б. Регуляция пенсионных правоотношений в России в условиях эмоционально-неустойчивого общества: от «года чемпионата мира по футболу–2018» – к «году ковидофобии–2020» / А.Б. Иванюженко // Ученые записки юридического факультета СПб ГЭУ. – 2021. – № 2. – С. 36–42.

17. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 30 июня.

18. О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ // Рос. газ. – 2011. – 7 декабря.

19. Иванюженко, А.Б. О проблемах административно-процессуальной регламентации деятельности государственных внебюджетных фондов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3 ч. / А.Б. Иванюженко. – СПб. : Изд-во Санкт-Петерб. ун-та МВД. – 2014. – Ч. 2. – С. 120–126.

20. Об утверждении Методики прогнозирования поступлений доходов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период : приказ ФНС России от 21 июня 2017 г. № ММВ-7-1/514@ // СПС «КонсультантПлюс».

21. Дмитриева, О.Г. Монотонность и стационарность пенсионных функций и их нарушение в действующих и предлагаемых формулах расчета пенсий / О.Г. Дмитриева, В.П. Чернов // Вопросы экономики. – 2014. – № 6. – С. 112–140.

22. Об организации страхового дела : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Рос. газ. – 1993. – 12 января.

23. Идти вперед, вместе. Владимир Путин выступил с посланием Федеральному Собранию. Стенограмма выступления // Рос. газ. – 2021. – 24 апреля.

24. Зорькин, В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В. Зорькин // Рос. газ. – 2018. – 30 мая.

• АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА •

Е.В. Виноградова,
доктор юридических наук, профессор,
первый заместитель директора
Института государства и права
Российской академии наук

E.V. Vinogradova,
Doctor of Law, Professor, First Deputy
Director of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-111-122

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
ДОКТРИНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

***Аннотация:** показать перемены, отражающие политико-правовые реалии в тексте Конституции страны, – задача весьма непростая, требующая доктринального обоснования. В статье исследуются вопросы эволюции теории публичной власти и ее трансформации в организационно-правовые формы в правовом пространстве современной России. Легитимация преобразований как следствие принятия в 2020 г. поправок к российской Конституции актуализировала необходимость исследования вопросов теории публичной власти. Проведен анализ подходов к формированию единой системы публичной власти в Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** публичная власть, конституционная доктрина, конституционные поправки, органы государственной власти и местного самоуправления.*

**INSTITUTIONALIZATION
OF THE DOCTRINE OF PUBLIC AUTHORITY
IN THE CONSTITUTIONAL SPACE
OF MODERN RUSSIA**

***Abstract:** the need to reflect changes reflecting political and legal realities in the text of the country's Constitution is a very difficult task, requiring doctrinal justification. The article examines the issues of the evolution of the theory of public authority and its transformation into organizational and legal forms in the legal space of modern Russia. The legitimization of transformations, as a consequence of the adoption of amendments to the Russian Constitution in 2020, actualized the need to study issues of the theory of public authority. The conducted research offers an analysis of approaches to the formation of a unified system of public authority in the Russian Federation.*

***Keywords:** public authority, constitutional doctrine, constitutional amendments, state and local government bodies.*

Необходимость конституционных преобразований, отражающих фундаментальные изменения в стратегии развития страны, предопределяет внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Законами РФ о конституционных поправках, начиная с 2008 г. был реформирован ряд государственно-правовых институтов, на основе которых формируется конституционный дизайн современной России. Так, декабрьскими поправками 2008 г. увеличены сроки полномочий нижней палаты российского парламента (с четырех до пяти лет) и главы государства (с четырех до шести лет), усилен парламентский контроль над Правительством путем установления ежегодной обязанности его отчета Федеральному Собранию. Законом о поправке 2014 г. исключены положения, устанавливающие статус Высшего Арбитражного Суда РФ, а также расширены полномочия Президента РФ при назначении прокуроров¹. В июле 2014 г. в Основном Законе страны зафиксирована норма о так называемой президентской квоте в Совете Федерации². Эти поправки отражали изменения в законодательной, исполнительной и судебной власти страны, перераспределяющие центры силы внутри так называемой классической системы разделения властей по горизонтали.

Говоря о разделении власти по вертикали, отметим, что конституционными положениями в России установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность независимо. Для российской системы управления традиционно существование двух отдельных уровней власти: государственная власть, объединяющая федеральную и субъектную; органы местного самоуправления. Научная дискуссия о природе взаимодействия между муниципальной и государственной властью, основанная на анализе положений ст. 12 Конституции, существует давно. Проблема дисбаланса, «разрыва» между государственным и муниципальным уровнем власти во многих сферах жизни российского общества обсуждалась многократно. С. А. Авакьян считает, что «на местном уровне разновидностью политической власти можно считать власть местного самоуправления, которая согласно Конституции Российской Федерации отделена от государственной власти, но взаимодействует с ней, использует различные средства привлечения населения к выработке, принятию и реализации решений по управлению жизнью соответствующих территорий» [1, с. 20–23]. По мнению О. В. Романовской, «местное самоуправление является формой

¹ В марте 2014 г. в перечень субъектов РФ добавлены Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

² Глава государства получил право самостоятельно назначать членов Совета Федерации, но не более 10 % от остальных членов верхней палаты парламента.

осуществления публичной власти, что нельзя отождествлять с государственной властью. Практика Конституционного Суда Российской Федерации как раз и проводила ту красную нить, благодаря которой не должно проходить смешивание местного самоуправления и государственного управления» [2, с. 11–23].

Равенство прав и обязанностей для всех граждан страны должно обеспечиваться в соответствии с положениями Конституции РФ. Однако это равенство не всегда обеспечивается в связи с тем, что между разными уровнями публичной власти в разных регионах не часто налажен конструктивный диалог, что предопределяется продолжающимися спорами о компетенции. По мнению Председателя Конституционного Суда В. Д. Зорькина, положения статьи 12 Конституции предполагает возможность противопоставления государственных и местных органов власти, вместе с тем «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти» [3]. Определяя правовую природу местного самоуправления, орган конституционного контроля указал [4], что его необходимо рассматривать как форму осуществления народом власти, основанной на принципах самоорганизации населения по месту жительства в системе единого конституционного механизма управления публичными делами. Местное самоуправление определяется как один из уровней публичной власти, призванный в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека [5]. Как следует из еще одной правовой позиции Конституционного Суда, местное самоуправление, с одной стороны, должно сохранять статусную самостоятельность, а с другой – его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти.

Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни – инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти. Принятый Закон РФ о поправке к Конституции РФ устанавливает особую роль публичной власти в новом прочтении положений Конституции. В ст. 71, устанавливающей вопросы исключительного ведения Российской Федерации, добавлен пункт «г» следующего содержания: «Организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».

Причем в конструкции конституционной нормы «организация публичной власти» закреплена перед организацией системы федеральных органов власти, что определяет ее место в системе органов власти. В ст. 80 Конституции РФ, устанавливающей конституционно-правовой статус Президента РФ, ранее использовавшийся термин «органы государственной власти» в ч. 2 ст. 80 теперь заменен на «органы, входящие в единую систему публичной власти». В новой редакции глава государства, являясь гарантом Конституции, принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Говоря о введении в конституционно-правовое пространство современной России категории «публичная власть», отметим, что предложение объединить в единую систему государственную власть и органы местного самоуправления должно осуществляться без ущемления интересов и прав муниципалитетов, на чем настаивал предложивший эти изменения Президент РФ. В статьях, устанавливающих конституционно правовые основы местного самоуправления, гл. 8 Конституции, кроме определения особенностей осуществления публичной власти (ст. 131 и 132), законодатель установил публичные функции, которые ранее не встречались в Конституции (ст. 133). Статья 131 дополнена частью 3, закрепляющей функционирование публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях на основе федеральных законов. В интересах населения, проживающего на конкретной территории, для эффективного решения задач, стоящих перед органами власти, ст. 132 дополнена ч. 3, в которой кодифицировано, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти». Статьей 133 установлено, что местное самоуправление в России «гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государства».

Таким образом, конституционными поправками закрепляется единство системы публичной власти, объединяющей органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В целях создания условий для повышения качества и уровня жизни граждан в Конституцию РФ был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной власти.

Уточненные положения п. «а» ст. 83 предоставляют право Президенту РФ самостоятельно назначать и освобождать от должности Председателя Правительства, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента. Кроме того, уточнены полномочия президента по представлению Совету Федерации кандидатур для назначения на должность председателя, заместителей председателя и судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, также он может назначать председателей, заместителей председателей и судей других кассационных и апелляционных судов в установленных законом случаях, вносить в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом их полномочий.

Закреплены положения о консультациях с Советом Федерации при назначении на должность и об освобождении от должности Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов, военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ, иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом.

Установлены полномочия главы государства по формированию органов, обладающих конституционным статусом, в частности Государственного Совета, Совета Безопасности и Администрации Президента РФ.

Конституционной поправкой установлены требования об отсутствии гражданства другого государства в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы. Кроме того, в перечень ограничений для этих лиц также включены наличие документа, подтверждающего право на постоянное проживание в другой стране, запрет иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных не на территории России. Эти запреты распространяются на членов парламента, судей, председателя Правительства, его заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, Уполномоченного по правам человека, прокуроров, глав субъектов РФ. В отношении сенатора РФ и депутата Государственной Думы, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ), Уполномоченного по правам человека и судьи суда РФ закрепляется требование о постоянном проживании в России.

В статье 71 Конституции предусматривается возможность установления федеральным законом ограничений для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

В постановлении Конституционного Суда от 9 июля 2002 г. № 12-П указывается, что согласно конституционным положениям (ч. 1 ст. 1) Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Исходя из этого определяются принципы организации и функционирования органов государственной власти, характер их взаимодействия в единой системе. Многонациональный народ России, являясь в силу конституционного принципа народовластия носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы публичной власти (ч. 1 и 2 ст. 3); граждане участвуют в управлении делами государства, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст. 32); при этом обеспечивается сменяемость избираемого непосредственно народом главы государства (ч. 1 и 3 ст. 81).

Из приведенных положений следует, что соответствующие органы и должностные лица становятся носителями государственной власти в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа на основе волеизъявления большинства и осуществляют свои полномочия в пределах и формах, определяемых Конституцией РФ и законами, причем право на осуществление властных полномочий предоставляется только на определенный срок.

Новое специальное регулирование согласуется с толкованием, данным Конституционным Судом в определении от 5 ноября 1998 г. № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации». Предметом рассмотрения Конституционного Суда в данном случае являлись указанные положения Конституции РФ, в том числе п. 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения», имеющие переходный характер, который в июне–июле

1996 г. был исчерпан и в дальнейшем регулятором общественных отношений служить не мог.

Наличие у избирателей возможности на основании Конституции и законов выбирать кандидатов предполагает, что все электоральные мандаты, по общему правилу, должны быть объектом альтернативной состязательности кандидатов. Именно поэтому п. 6 ст. 39 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает правило: если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух кандидатов, то по решению Центральной избирательной комиссии РФ голосование на выборах Президента РФ откладывается на срок до 60 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Согласно Закону о поправке к Конституции РФ Президент РФ осуществляет полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80), а также осуществляет общее руководство Правительством РФ (ст. 83).

Изменения в сфере осуществления законодательной власти в большей части коснулись палаты регионов. Не меняя принципиальный подход к вопросу формирования Совета Федерации, существующий на протяжении многих лет [6; 7, с. 7–17; 8, с. 250–262], поправки определили новую (седьмую) процедуру, в соответствии с которой полномочия будут предоставляться членам верхней палаты российского парламента.

Говоря о конституционных новеллах, напомним, что на протяжении многих лет неоднократно предлагалось заменить название государственной должности «член Совета Федерации» на «сенатор». Депутатами обычно именуются только члены нижних палат. Для депутата верхней палаты парламента используются разные названия, в большинстве стран – сенаторы. Например, в Великобритании членами парламента (MP's – Members of Parliament) называются только члены нижней палаты – палаты общин; в США конгрессмены – это члены палаты представителей, а не члены Конгресса. В российском обществе изменения названия депутатов верхней палаты российского парламента – членов Совета Федерации на сенаторов – были восприняты позитивно.

Поиск оптимальной модели формирования палаты регионов всегда обуславливается необходимостью ее адаптации к реформированию государственного устройства. Значительная часть полномочий Совета Федерации предопределяет осуществление политического курса в важнейших областях жизнедеятельности страны, таких как

политико-территориальное устройство страны, обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, стабильности федеративных и межнациональных отношений.

К новым полномочиям Совета Федерации относятся лишение неприкосновенности прекратившего полномочия главы государства, назначение на должность и прекращение полномочий судей, Председателя Счетной палаты, заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. Кроме того, ст. 103.1 Конституции закреплены полномочия, в соответствии с которыми Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц, порядок осуществления которого определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Одной из важнейших поправок Конституции, касающихся исполнительной власти, является ее осуществление Правительством под общим руководством Президента. Кандидатуры некоторых федеральных министров согласовываются с нижней палатой парламента, других Президент назначает после консультаций с Советом Федерации.

Некоторые преобразования произошли в судебной системе. В ч. 2 ст. 118 Конституции наряду с действующими конституционным, гражданским, административным и уголовным судопроизводством предусмотрено еще и арбитражное судопроизводство. Это положение закрепляет существующие в судебной системе страны реалии.

Кроме того, на уровне конституционных норм закреплена судебная система РФ, устанавливаемая Конституцией и федеральным конституционным законом. Ее составляют Конституционный Суд, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые суды субъектов РФ. Конституционный Суд определен как высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны.

Немного изменен порядок принятия к рассмотрению жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан: для принятия к обращению жалоб должны быть исчерпаны все внутригосударственные средства судебной защиты. Дополнены полномочия по проверке по запросу Президента проектов законов РФ о поправке

к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ, а также законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ.

Президент РФ, придя к выводу о том, что закон субъекта РФ до его обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не соответствует Конституции РФ, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона. По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ, федерального конституционного закона, федерального закона, закона субъекта РФ Конституционный Суд РФ принимает постановление. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ, федерального конституционного закона, федерального закона, то Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом РФ соответствующего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционности федерального конституционного закона, федерального закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность закона субъекта РФ, высшее должностное лицо этого субъекта вправе его обнародовать. В противном случае он возвращает его в парламент субъекта РФ.

Кроме того, при решении вопроса об исполнении решений межгосударственных органов Конституционный Суд наделен правом принимать решение, основанное на истолковании положений международных договоров РФ на предмет возможного противоречия положениям Конституции, а также правом рассматривать вопросы возможности исполнения решения международного (межгосударственного) суда или суда другого государства, иностранного или международного третейского суда (арбитража), в случае если исполнение решения этих судов ставит под угрозу публичный правопорядок РФ.

Как следует из постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П, в силу ч. 1 и 2 ст. 4, ч. 1 и 4 ст. 15, п. «г» ч. 2 и ч. 6 ст. 79 и 125 Конституции РФ, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу ее Конституции в современной правовой системе, участие России в международных договорах и их ратификации должно обеспечиваться сквозь фильтр конституционного контроля. Положения международного договора

не должны противоречить основам конституционного строя России, не предполагают возможности ограничения прав и свобод. Поэтому предложения о внесении изменений в отечественные правовые нормы могут быть реализованы только при условии соблюдения принципа верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ.

С учетом последовательного выполнения Россией своих международно-правовых обязательств поправкой установлено, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации (поправка в ст. 79 Конституции).

Интересным с точки зрения предоставления полномочий органам власти видится положение о осуществлении Конституционным Судом Российской Федерации иных полномочий, установленных федеральным конституционным законом, тем самым обуславливая возможность предоставления ему полномочий, не установленных Конституцией.

Изменен количественный состав Конституционного Суда Российской Федерации – 11 судей вместо 19, включая Председателя Конституционного Суда и его заместителя. Судьи Конституционного Суда, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, продолжают осуществлять полномочия судьи Конституционного Суда до их прекращения. Если после вступления в силу статьи 1 указанного Закона Российской Федерации число судей Конституционного Суда соответствует числу судей, предусмотренному статьей 1, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются. Данная поправка инициирована в связи с ранее внесенными изменениями в законодательство, связанными с оптимизацией процедуры конституционного судопроизводства. Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» исключена такая организационная форма конституционного судопроизводства, как рассмотрение дел в заседаниях палат Конституционного Суда в целях устранения возможных коллизий в правовых позициях палат. До внесения указанных изменений Конституционный Суд состоял из двух палат по десять и девять судей соответственно.

В заключение следует уточнить, что алгоритм изменения в функционировании органов, осуществляющих в Российской Федерации властные полномочия, был заложен предложенными конституционными поправками в главы Конституции о федеративном устройстве

и государственной власти. Конституционные поправки в положения глав 3–8 Конституции РФ, сделанные в соответствии с конституционными положениями, устанавливающими порядок внесения поправок в Конституцию, не изменили положения главы 1, устанавливающей основы конституционного строя России, главы 2, определяющей права и свободы человека и гражданина, и главы 9, предусматривающей возможность внесения поправок и пересмотр Основного Закона. Целесообразность объединения всех изменений в одном тексте была обусловлена необходимостью комплексного подхода при решении вопроса повышения качества и уровня жизни, для этого требовалось создать механизмы усиления подотчетности основных государственных институтов обществу, эффективности государственного управления, открытости и прозрачности при назначении на ключевые государственные должности.

Список литературы:

1. Авакьян, С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 20–23.
2. Романовская, О. В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления / О. В. Романовская // Гражданин и право. – 2017. – № 7. – С. 11–23.
3. Зорькин, В. Д. Буква и дух Конституции / В. Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 окт. – URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
4. Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 50, ст. 7226.
5. Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 22, ст. 3239.
6. Виноградова, Е. В., Виноградова, П. А. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации: монография / Е. В. Виноградова, П. А. Виноградова. – М. : Эдитус, 2020. – 200 с.
7. Виноградова, Е. В., Данилевская, И. Л. Совет Федерации – от депутатов до сенаторов. К вопросу формирования верхней палаты парламента в конституционной модели современной России / Е. В. Виноградова, И. Л. Данилевская // Государство и право. – 2020. – № 9. – С. 7–17.
8. Виноградова, Е. В., Кобзарь-Фролова, М. Н. Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий / Е. В. Виноградова, М. Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 250–262.

А.И. Стахов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного права и процесса
имени Н.Г. Салищевой, главный
научный сотрудник (руководитель
направления) Центра исследования
проблем правосудия
Российского государственного
университета правосудия

A.I. Stakhov,
Doctor of Law, Professor, Head of
the Department of Administrative
Law and Procedure named after
N. G. Salishcheva, Chief Researcher
(Head of Direction) of the Center for the
Study of Problems of Justice, Russian
State University of Justice

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-122-133

АДМИНИСТРАТИВНО УСТРАНИМЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗУЕМЫЕ НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СТРУКТУРЕ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: в статье обосновывается обособление административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по противодействию нарушениям правовых норм, устанавливающих обязательные требования в Российской Федерации. В связи с этим разрабатывается дифференцированный подход к пониманию административного деликта в сфере контрольно-надзорных отношений.

Ключевые слова: административный процесс, нарушение обязательных требований, административный деликт, административное правонарушение, административное производство.

ADMINISTRATIVELY REMOVABLE AND ADMINISTRATIVELY PUNISHABLE VIOLATIONS OF MANDATORY REQUIREMENTS IN THE STRUCTURE OF THE MODERN ADMINISTRATIVE PROCESS

Abstract: the article substantiates the separation of administrative and procedural activities of executive authorities and local self-government bodies to counteract violations of legal norms that establish mandatory requirements in the Russian Federation. In this regard, a differentiated approach to the understanding of administrative tort in the field of control and supervisory relations is being developed. **Keywords:** administrative process, violation of mandatory requirements, administrative tort, administrative offense, administrative proceedings.

Keywords: administrative process, violation of mandatory requirements, administrative tort, administrative offense, administrative proceedings.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» с достаточной определенностью выделил из общего массива правовых норм,

предопределяющих содержание административных дел в структуре современного административного процесса, правовые нормы, устанавливающие разнообразные обязательные требования.

При этом посредством КоАП РФ, Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также множества других федеральных законов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по оценке соблюдения обязательных требований, из общей массы правонарушений достаточно рельефно выделяется массив противоправных деяний, посягающих на правовые нормы, установившие обязательные требования, и поэтому терминологически обозначаемых законодателем как «нарушения обязательных требований».

Указанные законодательные приемы, по сути, обособляют административно-процессуальную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по противодействию нарушениям правовых норм, устанавливающих обязательные требования в Российской Федерации, и, соответственно, обнажают давно назревшую потребность административно-правовой науки в разработке дифференцированного подхода к пониманию административного деликта в структуре современного административного процесса.

В связи с этим стоит отметить, что административный деликт в советской доктрине административного процесса выделялся как «непреступное правонарушение, административное правонарушение, административный проступок» [1, с. 111], понятие которого раскрывалось в ст. 10 КоАП РСФСР, действовавшего до 2002 г., как «посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность».

В постсоветский период Российского государства под воздействием КоАП РФ сложилось распространенное мнение ученых-административистов о том, что административный деликт есть административное правонарушение или противоправное административно-наказуемое деяние [2, 3].

Соглашаясь в целом с устоявшимися научными подходами отечественной административно-правовой науки, необходимо обратить внимание на то, что они не учитывают анализ законодательства РФ, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и ор-

ганов местного самоуправления по противодействию нарушениям правовых норм, устанавливающих обязательные требования.

По сути, выделяемый массив законодательства позволяет рассматривать органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции по противодействию нарушениям обязательных требований, в качестве **контрольно-надзорных органов, которые являются составной частью публичной администрации в Российской Федерации**. Соответственно, законодательство, регулирующее деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по противодействию нарушениям обязательных требований, будет логичным называть **законодательством о контрольно-надзорной деятельности публичной администрации**.

С одной стороны, в структуре законодательства о контрольно-надзорной деятельности публичной администрации объективно выделяется ряд поэтапно сменяющих друг друга федеральных законов, которые регулируют консолидированную контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, терминологически обозначаемую законодателем как «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль». Это в том числе Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – 248-ФЗ). С другой стороны, в структуре данного законодательства следует различать федеральные законы, которые регулируют обособленные виды контрольно-надзорной деятельности публичной администрации (например, НК РФ, Федеральный закон «О защите конкуренции» и др.).

Учитывая вскрытые особенности законодательного регулирования, предлагается в современной системе административно-процессуальных отношений различать централизованную сферу контрольно-надзорных отношений, регулируемую 248-ФЗ, и децентрализованные сферы контрольно-надзорных отношений, выведенные из-под регулирующего воздействия 248-ФЗ.

В силу ст. 1 248-ФЗ деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в централизованной сфере

контрольно-надзорных отношений осуществляется посредством применения данными органами административно-принудительных мер в отношении контролируемого лица, **которые нацелены не на привлечение его к административной ответственности, а на предупреждение, выявление и устранение нарушений обязательных требований**, восстановление правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. Следует подчеркнуть, что данные административно-принудительные меры применяются компетентными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления **в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида**, а именно в рамках контрольного (надзорного) мероприятия, предусмотренного ст. 56 248-ФЗ (в том числе: контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка).

Анализ федеральных законов, регулирующих децентрализованные сферы контрольно-надзорных отношений, обнаружил множество административно-принудительных мер, применяемых главным образом органами исполнительной власти в целях выявления и устранения нарушений обязательных требований, которые отграничиваются от административных правонарушений посредством **специальных законодательных терминов** (например, «налоговое правонарушение» [4, ст. 106], «бюджетное нарушение» [5, ст. 306.1], «нарушение антимонопольного законодательства» [6, ст. 39], «нарушение лицензионных требований» или «грубое нарушение лицензионных требований» [7, ст. 19] и др.). По общему правилу, установившемуся в децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений, указанные правонарушения выявляются органами исполнительной власти в рамках документарных или выездных проверок, проводимых в отношении контролируемого лица. В связи с этим будет логичным рассматривать данные проверочные мероприятия в качестве **обособляемых видов контрольно-надзорных мероприятий**.

Нельзя не отметить, что в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида компетентные контрольно-надзорные органы вправе в целях выявления нарушений обязательных требований применить ряд административно-принудительных мер в отношении контролируемого лица, которые законодатель разграничивает с административно-принудительными мерами по привлечению данного лица к административной ответственности, используя специальные термины и приемы.

Так, в ч. 1 ст. 65, ст. 76–85 248-ФЗ предусмотрены административно-принудительные меры по выявлению нарушений обязательных требований, применяемые в рамках контрольного (надзорного) мероприятия, которые называются контрольными (надзорными) действиями. Это в том числе осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент.

В соответствии с п. 1 и 2 ч. 2 ст. 90 248-ФЗ в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований компетентные органы исполнительной власти и местного самоуправления вправе принимать следующие административно-принудительные меры по устранению выявленного нарушения: а) выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля; б) незамедлительно принять предусмотренные законодательством РФ меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения. При этом в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 90 248-ФЗ контрольно-надзорный орган вправе при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков административного правонарушения, посягающего на нормативные обязательные требования, направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 95 248-ФЗ в случае если по итогам проведения контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что решение об устранении выявленных нарушений обязательных требований не исполнено или исполнено ненадлежащим образом, контрольный (надзорный) орган вправе вновь выдать контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований с указанием новых сроков его исполнения. При этом контрольный (надзорный) орган на основании ст. 19.5 КоАП РФ вправе принять меры по привлечению к административной ответственности по факту неисполненного решения, а также на основании ч. 2 ст. 95 КоАП РФ принять иные административно-принудительные меры,

обеспечивающие исполнение данного решения, вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством.

Представляется, что применение перечисленных административно-принудительных мер по выявлению и устранению нарушений обязательных требований одновременно с применением мер по привлечению к административной ответственности является для контролируемого лица чрезмерным административно-правовым принуждением, т.к. не учитывает существенных различий между вредными последствиями нарушений обязательных требований, выявляемых в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида, и соответствующие возможности контролируемого лица по восстановлению регулирующего воздействия нарушенной правовой нормы, установившей обязательные требования.

По моему твердому убеждению, используемый законодателем прием регулирования административно-правового принуждения в сфере контрольно-надзорных отношений объективно требует дифференцированной квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида, и адекватного применения административно-принудительных мер, которые должны учитывать характер вредных последствий, причиняемых данными правонарушениями, а также соответствующую возможность восстановления правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований, не прибегая к административному преследованию, урегулированному КоАП РФ.

В целях разработки единообразных научных и законодательных подходов к дифференцированному пониманию правонарушений, выявляемых в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида, выделим и охарактеризуем два самостоятельных административных деликта: 1) административно устранимое нарушение обязательных требований; 2) административно наказуемое нарушение обязательных требований.

Под административно устранимым нарушением обязательных требований предлагается понимать выявляемое компетентным контрольно-надзорным органом (уполномоченным представителем данного органа) в ходе контрольно-надзорного мероприятия установленного вида противоправное, по общему правилу недобросовестное действие или бездействие контролируемого лица в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых норм, установивших обязательные требования (нормативных обязательных требований), которое влечет применение административно-принудительных мер

по восстановлению нарушенного регулирующего воздействия данных правовых норм.

С учетом сформулированного понятия выделим типичные квалифицирующие признаки административно устранимого нарушения обязательных требований, которые позволяют в ходе и по результатам контрольно-надзорного мероприятия установленного вида сделать вывод об отсутствии или наличии факта (события) административно устранимого нарушения обязательных требований: **противоправность; недобросовестность; административная элиминируемость** (от лат. *elimino* – выносить за порог, удалять, исключение, удаление).

Противоправность как квалифицирующий признак административно устранимого нарушения обязательных требований выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении контролируруемыми лицами правовых норм, установивших обязательные требования.

Недобросовестность как квалифицирующий признак административно устранимого нарушения обязательных требований отражает отсутствие желания контролируемого физического лица или отсутствие необходимого уровня саморегулирования организации, органа публичной власти, обеспечивающих соблюдение и исполнение посильных для них обязательных требований самостоятельно, без проведения контрольно-надзорного мероприятия. В связи с этим в рамках проводимого контрольно-надзорного мероприятия указанные лица, организации, органы считаются добросовестными, пока не будет доказано обратное. Данный квалифицирующий признак предопределяет принцип стимулирования добросовестности исполнения обязательных требований, закрепленный в ст. 8 248-ФЗ (государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований).

Административная элиминируемость как квалифицирующий признак административно устранимого нарушения обязательных требований – реальная возможность восстановить регулирующее воздействие нарушенных правовых норм, которые установили обязательные требования, обеспечить возврат к правовому положению, существовавшему до данного противоправного деяния, не прибегая к административному преследованию.

Элементами административно устранимого нарушения обязательных требований являются субъекты, объекты, объективная сторона, субъективная сторона.

Исходя из анализа положений ст. 31 248-ФЗ, к субъектам административно устранимого нарушения обязательных требований относятся: 1) граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, владеющие и (или) пользующиеся объектами, к которым предъявляются обязательные требования, а также выполняющие возложенные на них в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению нормативных обязательных требований; 2) юридические лица, их обособленные подразделения, а также иные организации, владеющие и (или) пользующиеся объектами, к которым предъявляются обязательные требования, а также выполняющие возложенные на них в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению обязательных требований; 3) органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы, владеющие и (или) пользующиеся объектами, к которым предъявляются обязательные требования, и поэтому выполняющие обязанности по соблюдению и исполнению обязательных требований.

Объектами административно устранимого нарушения обязательных требований являются общественные отношения, которые регулируются правовыми нормами, установившими обязательные требования, и оцениваются в ходе контрольно-надзорного мероприятия.

Объективная сторона административно устранимого нарушения обязательных требований выражается в деянии (действии либо бездействии) в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения организацией, физическим лицом либо органом публичной власти, владеющими и (или) пользующимися объектами, к которым предъявляются обязательные требования, а также выполняющими возложенные в установленном порядке обязанности по исполнению и соблюдению нормативных обязательных требований, подлежащих официальной оценке соблюдения в ходе контрольно-надзорного мероприятия, проводимого публичной администрацией.

Субъективная сторона административно устранимого нарушения обязательных требований проявляется в недобросовестном соблюдении или исполнении нормативных обязательных требований физическим лицом, организацией либо органом публичной власти, владеющими и (или) пользующимися объектами, к которым предъявляются обязательные требования, выполняющими возложенные в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению нормативных обязательных требований.

Административно наказуемое нарушение обязательных требований можно определить как выявляемое компетентным контрольно-надзорным органом (уполномоченным представителем данного

органа) в рамках контрольно-надзорного мероприятия установленного вида противоправное, по общему правилу виновное действие или бездействие контролируемого физического либо юридического лица в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых норм, установивших обязательные требования (нормативных обязательных требований), либо неисполнения или ненадлежащего исполнения законного предписания или иного решения контрольно-надзорного органа, установившего индивидуализированные обязательные требования, которые влекут применение к контролируемому лицу мер административной ответственности, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

С учетом сформулированного определения выделим квалифицирующие признаки административно наказуемого нарушения обязательных требований, которые позволяют в ходе или по результатам контрольно-надзорного мероприятия установленного вида сделать вывод об отсутствии или наличии факта (события) административно наказуемого нарушения обязательных требований: **противоправность; виновность; административная наказуемость.**

Противоправность как квалифицирующий признак административно наказуемого нарушения обязательных требований выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении контролируемые лицами правовых норм, установивших обязательные требования, и законных предписаний, а также иных решений контрольно-надзорных органов, установивших индивидуализированные обязательные требования.

Виновность как квалифицирующий признак административно наказуемого нарушения обязательных требований является специальным квалифицирующим признаком, который предопределен статьей 1.5 КоАП РФ, установившей презумпцию невиновности.

Административная наказуемость как квалифицирующий признак административно наказуемого нарушения обязательных требований – реальная возможность назначить контролируемому лицу административное наказание, предусмотренное КоАП РФ либо законом субъекта РФ об административных правонарушениях за неисполнение или ненадлежащее исполнение нормативных обязательных требований, установленных правовыми нормами, либо за неисполнение или ненадлежащее исполнение индивидуализированных обязательных требований, установленных законным предписанием или иным законным решением контрольно-надзорного органа.

По сути, административная наказуемость является специальным квалифицирующим признаком, который, в отличие от административ-

ной элиминированности, означает, что охраняемым законом ценностям причинен необратимый (неустраняемый) вред, поэтому он должен быть компенсирован посредством причинения контролируруемому лицу, допустившему данное правонарушение, неблагоприятных последствий имущественного или личного характера, признающихся административным наказанием, а также посредством такого специфического неблагоприятного юридического последствия, как истечение срока давности привлечения к административной ответственности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ.

Элементами административно наказуемого нарушения обязательных требований выступают субъекты, объекты, объективная сторона, субъективная сторона.

Исходя из системного анализа положений ст. 31 248-ФЗ и ст. 2.3, 2.10 КоАП РФ, субъектами административно наказуемого нарушения обязательных требований являются: 1) граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, которые достигли возраста 16 лет и являются вменяемыми в момент совершения правонарушения, посягающего на обязательные требования, а также владеют и (или) пользуются объектами, к которым предъявляются обязательные требования, и выполняют возложенные в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению нормативных и (или) индивидуализированных обязательных требований под угрозой административной ответственности; 2) организации, а также органы публичной власти, выступающие участниками контрольно-надзорных отношений в качестве юридического лица, владеющего и (или) пользующегося объектами, к которым предъявляются обязательные требования, и выполняющего возложенные в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению нормативных и (или) индивидуализированных обязательных требований под угрозой административной ответственности.

Объектами административно наказуемого нарушения обязательных требований являются общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, установившими обязательные требования, а также общественные отношения, урегулированные индивидуализированными обязательными требованиями, которые оцениваются в рамках контрольно-надзорного мероприятия. Общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, установившими обязательные требования, и отнесенные к объектам административно наказуемых нарушений обязательных требований, определены в главах 6–16 и 18 КоАП РФ. Общественные отношения, урегулированные индивидуализированными обязательными требованиями и отнесен-

ные к объектам административно наказуемых нарушений обязательных требований, определены в главе 19 КоАП РФ.

Объективная сторона административно наказуемого нарушения обязательных требований выражается в деянии (действии либо бездействии) юридического лица или физического лица, владеющего и (или) пользующегося объектами, к которым предъявляются обязательные требования, в форме несоблюдения, неисполнения либо ненадлежащего исполнения нормативных и (или) индивидуализированных обязательных требований, подлежащих официальной оценке соблюдения в рамках контрольно-надзорного мероприятия, проводимого публичной администрацией. Объективная сторона административно наказуемого нарушения обязательных требований установлена соответствующими статьями КоАП РФ, закрепленными в главах 6–19 КоАП РФ.

Субъективная сторона административно наказуемого нарушения обязательных требований выражается в виновном несоблюдении либо неисполнении нормативных и (или) индивидуализированных обязательных требований физическим или юридическим лицом, владеющим и (или) пользующимся объектами, к которым предъявляются обязательные требования, и выполняющим возложенные в установленном порядке обязанности по соблюдению и исполнению данных обязательных требований.

Основываясь на проведенном научном разделении административно устранимых и административно наказуемых нарушений обязательных требований, предлагается различать в структуре современного административного процесса два самостоятельных вида административного производства: 1) производство по делам об административно устранимых нарушениях обязательных требований, урегулированное административно-процессуальными принципами и нормами, закрепленными в 248-ФЗ и федеральных законах, регулирующих обособленные виды контрольно-надзорной деятельности публичной администрации; 2) производство по делам об административно наказуемых нарушениях обязательных требований, урегулированное административно-процессуальными принципами и нормами, закрепленными в КоАП РФ.

Научно обоснованное уточнение структуры современного административного процесса предлагается использовать в целях дальнейшей систематизации законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность публичной администрации, а также в целях успешного завершения реформирования законодательства об административных правонарушениях, начатого Правительством РФ [8].

Список литературы:

1. Словарь административного права / И.Л. Бачило и др. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 317 с.
2. Шергин, А.П. Проблемы административного права / А.П. Шергин // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 52–61.
3. Попугаев, Ю.И. К вопросу о цели, содержании и критериях административной деликвизации / Ю.И. Попугаев // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16, № 4. – С. 530–537.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5133.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5079.
6. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5171.
7. О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 19, ст. 2716; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5177.
8. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утв. Правительством РФ 13 июня 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс».

С. В. Запольский,
доктор юридических наук,
профессор, главный научный
сотрудник Института государства
и права Российской академии наук,
заслуженный юрист РФ

S.V. Zapolsky,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Institute of State
and Law of the Russian Academy
of Sciences, Honored Lawyer
of the Russian Federation
zpmoscow@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-134-145

О ЮРИДИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТАХ БОРЬБЫ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ

Аннотация: проблемы борьбы с коррупцией и другими экономическими правонарушениями стали в последние годы одним из актуальных направлений развития российской правовой системы. В статье анализируются причины и условия расширения экономической деликтности, а также теоретическая база правовой политики борьбы с ней. Недостатки и несовершенство бюджетного, налогового, банковского законодательства создают те юридические лакуны, которые используются для совершения правонарушений, создания коррупционной обстановки в части экономического развития. Борьба с коррупцией – ключевой элемент оздоровления экономико-правового климата в стране, она должна вестись с использованием всего возможного правового инструментария. В статье делаются конкретные предложения по повышению эффективности борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: экономическая деликтность, преступность, коррупция, бюджетные отношения, налогообложение, денежное обращение, финансовый контроль, юридическая ответственность.

ON LEGAL INSTRUMENTS FOR COMBATING ECONOMIC OFFENSES

Abstract: the problems of combating corruption and other economic offenses have become in recent years one of the topical trends in the development of the Russian legal system. The article analyzes the reasons and conditions for the expansion of economic delinquency, as well as the theoretical basis of legal policy to combat it. The shortcomings and imperfections of budgetary, tax, banking legislation create those legal gaps that are used to commit offenses, to create a corrupt environment in terms of economic development. The fight against corruption is a key element of improving the economic and legal climate in the country; it must be carried out using all possible legal instruments. The article makes specific proposals to improve the effectiveness of the fight against corruption.

Keywords: economic delinquency, crime, corruption, budgetary relations, taxation, money circulation, financial control, legal responsibility.

Проблема разрастания экономической преступности тесно связана с коренной переориентацией роли государства в сфере отношений собственности на средства и результаты обществен-

ного производства. В ходе экономических реформ не была принята во внимание «генетическая природа» отношений собственности при социализме как сформировавшихся с участием государства, а точнее – социалистического государства. Как писал С.С. Алексеев, «... во имя быстрого политического и по сути утопического успеха не была реализована действительно первоочередная мера (о которой в начале демократических перемен справедливо было заявлено) – разгосударствление тотально монополизированной собственности» [1, с. 161].

Многообразная мировая практика подтверждает неэффективность, а может быть и неспособность к функционированию государства, опирающегося только на инфраструктурную его составляющую – президентскую власть, вооруженные силы, органы безопасности, политические партии и общественные организации. Коррупцию как порождение хаоса в отношениях собственности и связанной с ним экономической дезорганизации может обуздать и победить только целенаправленная, хорошо организованная работа по созданию нового права – обновленной правовой системы, построенной на политических и экономических реалиях, возникших вследствие демонтажа экономических основ социализма и планового хозяйства.

Экономическая преступность не должна вычленяться из иной урегулированной правом хозяйственной деятельности и отделяться от иных правонарушений в области экономики. Что же касается предупреждения экономических преступлений, то позитивное правовое регулирование скорее всего обладает приоритетом перед карательной функцией права. По крайней мере, так обстоят дела применительно к финансовому праву.

Антикоррупционный потенциал финансового права как одной из составляющих позитивного регулирования экономической жизни долгие годы остается недо востребовавшимся. В советской юридической науке финансовому праву отводилась незавидная техническая роль правового режима создания и использования финансовых ресурсов государства – бюджета и государственных внебюджетных фондов. На первый план выдвигалась процедурно-техническая организация движения финансовых ресурсов. Именно здесь следует искать объяснение стойкому игнорированию правовой наукой собственных юридических свойств финансового права – существа финансовых правоотношений, субъективного финансового права, финансовых обязательств в их многообразии, финансово-правовой ответственности – всего того, без чего иные отрасли права немислимы. Это существенно обедняло юридический инструментарий финансово-правового регулирования.

Реальная борьба с коррупцией требует для начала ответа на вопрос – кем, когда и под какую надобность эмитируются наличные в рублях и в валюте, которые затем обращаются во взятки, иные приношения, зарплату в конвертах и даже средство платежей между организациями (покупателями и продавцами). Здесь значительная часть вины падает на банковскую систему, продолжающую придерживаться либеральных взглядов на уродливое, глубоко преступное и экономически безнравственное явление, именуемое «обналичкой». Более того, обналичка теперь уже учитывается в расчетах роста доходов населения, стоимости потребительских корзин и в других экономических показателях.

Хорошо известен принцип «заплати налоги и спи спокойно». Беспокойство у налогоплательщика ныне может вызывать лишь потенциальная ответственность за допущенное нарушение. При этом не подвергается сомнению правомерность свободного распоряжения иными доходами, включая сумму, неосновательно сбереженную вследствие уклонения от налогообложения, занижения налоговой базы и т.д. Не отдавая себе отчета, законодатель устанавливает приоритет за удовлетворением собственных интересов налогоплательщика, оставляя публичный интерес, состоящий в поступлении причитающихся средств в бюджет или иной государственный фонд, под риском неудовлетворения вообще или удовлетворения только за счет доходов налогоплательщика будущих периодов. Представляется, что уплате налога следовало бы отвести роль юридического факта, придающего правомерность дальнейшему распоряжению соответствующим доходом или прибылью. В этом случае все, что поступило в иное распоряжение налогоплательщика в обход уплаты налога, могло бы рассматриваться как неосновательно полученное (сбереженное). Соответственно, вступала бы в действие совершенно иная санкция, требующая изъятия в бюджет всей полученной, но не обложенной налогом суммы, а не только её части, сокрытой от налогообложения.

Достаточно заметно, что складывающаяся практика ставит акцент на самодеятельности и самостоятельности налогоплательщика, оставляя за налоговым органом функцию наблюдения за налоговой деятельностью хозяйственной организации. Третьим элементом складывающейся правовой конструкции может стать реальная имущественная ответственность – не в размере незначительной пени и недоимки в бюджет, а в виде обращения взыскания на всю сумму, не обложенную или обложенную налогом. Подход, нацеленный на применение мер имущественной ответственности за нарушение налогового законодательства посредством использования универсальных юридических конструкций, прослеживается в практике Конституционного

Суда РФ. Суд неоднократно обращал внимание на то, что отсутствие специального регулирования в актах финансового законодательства не исключает возможности применения универсальных конструкций, предусмотренных в отраслевых законах, в частности в ГК РФ (например, постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П и от 24 марта 2017 г. № 9-П).

Перенос тяжести защиты интересов государства в налоговой сфере на механизм ответственности создал бы возможность сократить частоту и глубину администрирования, получившего в прессе само за себя говорящее название «налогового террора». Действительно, налоговый контроль в настоящее время осуществляется по принципу «хочу все знать», хотя всем понятно, что это неосуществимая задача. «Устарели и не соответствуют реалиям современности принципы деятельности уполномоченных по контролю (надзору) органов» [2, с. 139–148], сами по себе налоговые проверки обрели несвойственную им роль наказания непокорных, а их результативность оставляет желать лучшего.

В будущем, скорее всего, понятие налоговой проверки потребует замены на налоговое расследование, назначаемое только при наличии достаточных оснований и, по аналогии с уголовным процессом, предполагающим (хотя и не обязательно) судебную или иную юрисдикционную перспективу. Речь, естественно, идет о так называемых выездных проверках, проводимых часто «для испуга» в той ситуации, когда достаточно проведения камеральной проверки или иного наблюдения и мониторинга.

В области налогообложения действия исполнительной власти направлены на правомерное, на основе закона, умаление имущественных интересов налогоплательщика и приращение государственной или муниципальной собственности. Именно поэтому налогообложение в правовом государстве имманентно связано с возникновением и исполнением финансовых обязательств особого рода – налоговых обязательств [3, с. 56]. В этом случае законодательные органы призваны сформировать и юридически оснастить эти обязательства, а судебная власть – защитить в одной и той же мере интересы государства и налогоплательщика при осуществлении налогообложения. Стороной же налоговых обязательств выступают исполнительные органы с особой компетенцией – государственная налоговая служба в лице налоговых инспекций.

Ошибочное отождествление последней с самим государством (на языке гражданского права – бенефициарием или принципалом) создает почву для коррупционных преступлений в области налогообложения уже во многом потому, что налоговая инспекция, будучи

подконтрольным субъектом, на практике сама осуществляет налоговый контроль и даже выступает юрисдикционным органом.

Выводом из изложенного, справедливым и для других каналов участия государственных органов в имущественных отношениях с организациями и гражданами, может стать предположение, что сам предмет регулирования (имущество, вещные права, деньги) предопределяет недопустимость совмещения в компетенции одного государственного органа ведения соответствующей операционной деятельности (в нашем случае – взимания налогов) и осуществления контроля и юрисдикции в отношении контрагентов (в нашем случае – налогоплательщиков).

Бюджетное законодательство, далекое по большому счету от идеалов, тем не менее может служить примером удачного воплощения некоторых теоретических достижений экономической науки и юриспруденции в жизнь. Наметившуюся тенденцию следует поддержать и со стороны актуализации научных исследований и путем повышения внимания законодателя к теории регулирования финансовых отношений. Попутно отметим, что пора отказаться и от копирования законодательства дальнего зарубежья, каким бы лучезарным оно не выглядело по мнению западных экспертов.

Необходимо преодолеть и давно устаревшее деление права на отрасли, особенно тогда, когда это касается законотворчества и правоприменения [4, с. 350]. Традиционное для России развитие любой отрасли права в сочетании с совершенствованием уголовно-правовой охраны для финансового права является принципом. Именно вследствие отрыва финансово-правовых конструкций от диспозиций многих уголовно-правовых норм (например, в области борьбы с отмыванием преступно получаемых доходов) эффективность уголовно-правовой защиты финансового механизма резко снижена. Ввиду наличия в финансовом праве собственных правоохранительных норм и процедур крайне важно сформулировать те критерии и признаки, при наличии которых финансово-правовое нарушение приобретает качество преступления – в противном случае остается опасность уголовного преследования за финансовые упущения, не являющиеся преступлениями, и, напротив, полновесное преступление нередко квалифицируется как основание применения мер финансовой или гражданско-правовой ответственности.

Не секрет, что в настоящее время масштабы коррупции в России угрожают ее внутренней и внешней безопасности. Несмотря на присоединение России в 2006 г. к Конвенции ООН против коррупции и принятие нескольких нормативных актов против коррупции, пока не

удалось достичь заметного успеха в деле ее искоренения. Чиновники, злоупотребляя правом на частную собственность и законодательством о защите персональных данных, декларируют свои доходы как минимальные. При этом и они, и их родственники, не особо скрываясь, пользуются активами стоимостью, в десятки и сотни раз большей, чем их задекларированные доходы.

Представляется, что применение института имплементации норм международного права в целом и в отношении новеллы «о незаконном обогащении» ст. 20 Конвенции ООН 2003 г. в частности должно быть основано на гармонично структурированной правовой материи, не допускающей разрушения отлаженных юридических механизмов, тем более базовых основ отечественного права.

Сегодня в Российской Федерации сложились необходимые политические, экономические, социально-психологические, юридические базовые предпосылки для перехода от ситуационной модели борьбы с выявляемыми случаями коррупции к системной, широко эшелонированной деятельности по противодействию коррупции, охватывающей максимально наблюдаемый контур механизма борьбы с коррупцией.

В этом смысле мы считаем, что борьба с коррупцией не должна ограничиваться только мерами уголовно-правового воздействия, но включать в себя иные юридические инструменты. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает наряду с уголовными наказаниями довольно широкую гамму превентивных организационно-технических, кадровых, финансовых и иных мер воздействия. Тем не менее «образ» коррупции устойчиво ассоциируется с преступлением – злоупотреблением служебным положением, получением взятки или дачей взятки, что только вредит делу искоренения этого социального зла.

Официальная доктрина и законодательство исходят из иных позиций. Определение коррупции, приведенное в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, основывается на получении должностным лицом личной выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества и услуг вопреки законным интересам общества и государства. Отсюда аргументированная и последовательная теория борьбы с коррупцией как с получением выгоды незаконными путями [5, с. 167–176].

Профессиональная деятельность государственного или муниципального управленца – сложное явление, в идеале отвечающее или не отвечающее целому ряду требований и ценностей и находящееся в постоянном развитии. Главное в современном периоде – возникновение зависимости (ориентации) на получателей управленческих

услуг, а именно граждан и организаций. Традиционно администраторы в своей деятельности ориентировались на вышестоящий орган (должностное лицо) – его оценка управленческого труда была главной и решающей.

С развитием демократических процессов в обществе управленец и орган управления становятся ответственными и перед управляемым за результаты своего труда. Осуществление той или иной деятельности для должностного лица (органа) приобретает характер обязанности перед гражданами и организациями, нежели перед тем субъектом, который наделил его соответствующей компетенцией. Иначе говоря, столкновение старого, традиционного стиля деятельности органов управления с новыми требованиями и стандартами, предъявляемыми к управлению, выявило ряд отрицательных свойств этой деятельности, одним из которых явилась коррупция. Далекое не случайно всплеск общественного интереса к этому явлению пришелся в нашей стране на начало 1990-х гг., когда этикетические методы управления стали терять свою актуальность. Главным критерием для признания должностного лица коррупционером, а стиля управления – коррупционным в новых условиях следует считать не подозрение или даже доказательство получения выгоды, а именно отступление от духа и буквы тех функций, для осуществления которых должностное лицо назначено или избрано в установленном порядке.

В этом свете мздоимство нельзя признать ничем иным, как традицией, унаследованной чиновничеством от средневековых правопредшественников. Достаточно вспомнить, что еще совсем недавно по историческим меркам (XVI–XVII вв.) чиновники вообще не имели заработной платы, а принимали денежные средства от заявителей, жалобщиков, истцов, обратившихся к ним, в качестве легальной взятки, так называемого носа.

Для оценки вреда от современной коррупции существенное значение имеет корреляция между взяткой, другим вознаграждением чиновника и степенью его отступления от требований закона, иного нормативного акта вследствие незаконного обогащения. Поэтому считаем, что незаконная выгода хотя и важна сама по себе, но не исчерпывает всех последствий коррупции. Куда более опасными становятся последствия в виде невыполнения органом или должностным лицом своих функций – неосуществление государственного или муниципального управления и предоставление блага или же освобождение от тягот лица, которое в ином случае этого преимущества бы не имело. Подобный вред вообще выходит на первый план, если самого факта мздоимства не было, а отступление от закона объясня-

ется другими причинами – «радением родному человечку» или чем-то этому подобным.

Когда-то В.И. Ленин крайне нелестно отозвался о совдекретах и совучреждениях, закончив констатацией – «все решают кадры». Уже в 1930-е гг. этот тезис превратился в лозунг «Кадры решают все!», под которым строилась вся советская и постсоветская политика в вопросах государственного и хозяйственного строительства. Личность управленца, его личная верность вышестоящему руководителю, способность слушать и читать «между строк» традиционно заслоняли интересы дела, компетентность и законопослушность. А подобная позиция – естественная среда для правового нигилизма и презрения закона в своей деятельности. Таким образом, современное мздоимство родом из советского прошлого, и расцвело оно пышным цветом в начале постсоветского периода, когда социалистическое право прекратило свое существование, а новый правовой режим государственного управления находился в зачаточном состоянии.

Обратим внимание на еще одну грань проблемы. Вследствие социальных изменений в 1992 г. утратила императивность значительная часть советского законодательства (как союзного, так и республиканского), ослаб контроль за его соблюдением, возникли многочисленные правовые проблемы; одновременно нарастала роль индивидуального или ручного управления, основанного на дискретном использовании компетенционных полномочий. Тогдшний управленец вынужден был решать множество юридических дел в сфере землепользования, бизнеса, финансов, торговли, здравоохранения, образования, руководствуясь только собственным усмотрением. Иначе говоря, исторически была создана благоприятная среда для распространения мздоимства как естественной части управленческого труда.

Рискнем предположить, что внешне простое правонарушение – коррупционный акт – имеет собственную структуру, состоящую как минимум из стойкой аполитичности должностного лица, историко-психологической установки на ведение работы в сфере управления противоправными методами и получения ничем не обоснованного дохода. В свою очередь, результатом подобной установки служит совершение двух правонарушений, одно из которых имеет имущественный характер как направленное на обогащение конкретного должностного лица, другое – на использование должностных полномочий во вред или по крайней мере не в соответствии с задачами государственного или муниципального управления.

В теории уголовного права эта ситуация именуется идеальной совокупностью, с той лишь разницей, что в российской практике

объектом преступления признается взятка, откат или иное имущественное злоупотребление, тогда как действия во вред интересам службы во внимание не принимаются и юридической оценки не получают. Полагаем, что в целях борьбы с коррупцией именно отступление от должностных обязанностей служило бы объектом уголовного преследования, тогда как незаконное обогащение порождало бы обязательство финансового характера, преследующее цель изъятия в бюджет всего незаконно полученного, и, очевидно, дополнительное имущественное наказание в размере, коррелированном с незаконно полученным. Из преимуществ такого подхода назовем следующие:

а) правоприменитель будет иметь альтернативу в применении одной из двух или обеих санкций одновременно;

б) возможность привлечь виновное должностное лицо к имущественной ответственности без возбуждения уголовного дела, в зависимости от тяжести отступления от интересов службы и иных обстоятельств дела;

в) повышение значимости неуклонного исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей.

Кроме того, возникает юридическая основа борьбы с мздоимством среди лиц, не являющихся должностными лицами, но выполняющими периодически те или иные юридические действия, такие как прием экзаменов, выписка больничных листов, оформление платежных документов и т.д.

Наложению имущественного взыскания по иску прокурора или иного специально уполномоченного органа могла бы предшествовать специальная судебная процедура, построенная на принципе инквизиционного правосудия, а именно – с презумпцией виновности должностного лица или иного гражданина и предоставлением виновному возможности опровергнуть выдвинутое против него в гражданском порядке, без возбуждения уголовного дела, обвинение.

Применение санкций в целях борьбы с коррупцией в общеуголовном порядке только на первый взгляд придает этой деятельности особую значимость, в действительности же ставит работу по борьбе со взятками и откатами в зависимость от соблюдения многих уголовно-процессуальных правил и усмотрения органов уголовного судопроизводства, тогда как исковое производство свободно от этих ограничений. Думается, что инквизиционное производство, неоднократно применявшееся в советское время (изъятие дач, построенных на незаконные доходы в 50-е гг. прошлого века, борьба с нетрудовыми доходами, начатая в 1986 г., и другие кампании), несмотря на уста-

ревшее название, может существенно упростить работу по борьбе с коррупцией и повысить ее эффективность.

Финансовое право само по себе не содействует выявлению преступлений и не участвует в формировании обвинений. Роль финансово-правовых норм в борьбе с экономической преступностью видится в другом – в создании правового режима совершения тех или иных хозяйственно-финансовых операций, автоматически противодействующего правонарушениям.

В первом приближении это заложено в специализации норм различной отраслевой принадлежности. Нет никаких оснований противопоставления режима совершения гражданско-правовой сделки правилам ее финансовой легализации. Та необъяснимая легкость, с которой руководители хозяйствующих субъектов заключают соглашения о коммерческом кредитовании, на деле являющиеся не чем иным, как способом хищения, а параллельно – эмиссионным нарушением, во многом связана с отсутствием в законодательстве правил о процедуре коммерческого кредитования, ввиду исключения кредита из сферы финансово-правового регулирования. Отметим, что многие так называемые новые формы хозяйствования будто специально проектируются с целью совершения крупных экономических преступлений, хотя простые финансово-правовые противоядия хорошо известны.

Особое место в предотвращении экономических преступлений занимает институт юридической ответственности за финансовые правонарушения. В литературе последних лет предпринято много попыток доказывания существования самостоятельного института финансово-правовой ответственности. По логике сторонников этой концепции, финансовое право как самостоятельная отрасль права имеет все основания атрибутироваться самостоятельным видом юридической ответственности [6]. Высказывались и мнения об особом характере финансово-правовых санкций, делающих возможным считать результаты их применения отдельным видом юридической ответственности [7].

При всей внешней привлекательности этого пути следует признать, что как правонарушение не имеет своей отраслевой принадлежности, так и далеко не каждой отрасли права соответствует свой собственный вид юридической ответственности. Видовое разнообразие юридической ответственности строится преимущественно на способах воздействия на правонарушителя, отчасти – на процедуре этого воздействия. И с этой точки зрения становится ясно, что так называемая финансовая ответственность есть совокупность организационных и имущественных мер пресекающего, каратель-

ного и праввосстановительного характера в известных всем сферах правоприменения. То обстоятельство, что меры имущественного, организационного, административного или уголовного воздействия применяются в случае нарушения финансового законодательства, не обращает их в меры финансово-правовой ответственности.

Представляется, что практика нуждается в обратном – в логичном отнесении к полномочиям тех или иных правоохранительных и юрисдикционных органов функций по применению мер юридической ответственности за соответствующие финансовые правонарушения. В частности, разделение оснований административной ответственности за налоговые нарушения между КоАП РФ и НК РФ негативно сказывается на эффективности применения санкций [8]; весьма противоречива и практика применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства, предусмотренных частью четвертой БК РФ, отсутствует юридическая ответственность за ряд распространенных нарушений финансовых запретов и обязанностей.

Генеральным направлением совершенствования юридической ответственности в области финансов должна стать, на наш взгляд, существенная конкретизация условий и обстоятельств применения санкций, т.е. той части правоохранительной нормы, которая именуется ее гипотезой. Именно в этой части наблюдаются значительные пробелы и допускается излишняя степень усмотрения юрисдикционных органов. Вряд ли можно, например, признать нормальной ситуацию с оспариванием актов налоговых органов в арбитражных судах о взыскании налоговой задолженности и санкций, когда подавляющая часть требований налогоплательщиков (от 71 % до 59 %) судами удовлетворяются.

В проблеме финансово-правовой ответственности есть еще один важный аспект. Не надо игнорировать саму природу финансово-правового регулирования, его направленность на обеспечение специального порядка осуществления налоговых, бюджетных, валютных, кредитно-эмиссионных и других регулируемых в собственном порядке имущественных отношений. Нередко законодатель, имея в виду ответственность за хищение или виновную утрату иным способом государственных денежных средств, воплощает ее в ответственность за финансовое нарушение, что порождает, в своей сущности, базу для объективного вменения.

Таковы при буквальном применении некоторые меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В общей форме следует предположить, что возмещение имущественного ущерба допустимо в финансовом праве лишь в самых крайних случаях и в об-

становке отсутствия возможности восстановления правопорядка гражданско-правовыми средствами.

Говоря же о проблеме ответственности в финансовом праве в целом, крайне желательно было бы закрепить общие начала, цели, пределы этой ответственности путем разработки предлагаемого рядом ученых закона о финансах или иного основополагающего для финансовой системы законодательного акта. Анахронизмом выглядит некоординированность мер ответственности за однотипные по сути правонарушения только потому, что одни из них подпадают под терминологию Бюджетного или Налогового кодекса, а другие – под категории Таможенного кодекса, валютного или банковского законодательства.

Список литературы:

1. Алексеев, С.С. Право собственности. Проблемы теории / С.С. Алексеев. 3-е изд., перераб. и доп. Серия: Институт частного права. – М., 2010. – 240 с.
2. Кобзарь-Фролова, М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контрольной деятельности хозяйствующих субъектов / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 2. – С. 139–148.
3. Васянина, Е.Л. Обязательства в финансовом праве: монография / Е.Л. Васянина; отв. ред. С.В. Запольский. – М. : КноРус, – 130 с.
4. Алексеев, С.С. Собрание сочинений : в 10 т. / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 2010. – Т. 7: Философия права и теория права. – С. 350.
5. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации в условиях новых конституционных реалий / М.Н. Кобзарь-Фролова // Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – 2021. – 240 с.
6. Липинский, Д.А. Функции финансовой ответственности / Д.А. Липинский // Финансовое право. – 2004. – № 1.
7. Крохина, Ю.А. Финансовая ответственность – необходимый атрибут правового государства / Ю.А. Крохина // Правовое государство: теория и практика. – 2013. – № 2 (32). – С. 69–76.
8. Галкин, Д.В. Роль института административно-правовой ответственности в обеспечении финансовой безопасности государства / Д.В. Галкин // Финансовое право. – 2009. – № 5.

А.А. Гришковец,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

A. A. Grishkovets,
Doctor of Law, Professor, Leader
Researcher of the Sector
of Administrative Law and
Administrative Process of the Institute of
State and Law of the RAS
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-146-159

МЕДИЦИНСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ: ОПЫТ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью медицинских ограничений на гражданской службе РФ для отбора кадров для государственных органов. Цель статьи – проанализировать эти ограничения и показать их значение на гражданской службе. Поставленная цель была достигнута с помощью применения общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор делает вывод о том, что использование медицинских ограничений в настоящее время имеет некоторые проблемы, а также формулирует предложения по совершенствованию законодательства о гражданской службе применительно к теме статьи.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, состояние здоровья, требования к состоянию здоровья гражданского служащего, медицинские ограничения, перечень заболеваний, медицинские противопоказания, медицинское заключение.

MEDICAL RESTRICTIONS ON STATE CIVIL SERVICE: EXPERIENCE OF MODERN RUSSIAN

Abstract: actuality of the article bases on the importance of the role of medical restrictions on state civil service for selection of personnel of state bodies. The goal of the article is to analyze medical restrictions and show their significance for state civil service. The goal was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author comes to the conclusions that there are some problems with using of medical restrictions at this time. Formulated proposals as to improve legislation about state civil service in relation to the theme of the article.

Keywords: state civil service, health status, requirements for the status of health of civil servant, medical restrictions, list of diseases, medical contraindications, medical report.

Государственная гражданская служба как профессиональная деятельность в публичных интересах предполагает, что лица, ее осуществляющие, не только обладают необходимой профессиональной подготовкой определенного уровня, но и физически пригодны, т.е. способны по состоянию здоровья осуществлять должностные

полномочия, что особенно важно, поскольку гражданская служба нередко связана с повышенными физической и эмоциональной нагрузками, частыми стрессами. При этом многие служащие имеют еще и ненормированное служебное время. Вот почему закон устанавливает определенные медицинские противопоказания, рассматриваемые законодателем не иначе как ограничения, связанные с гражданской службой. Цель ограничений, как вполне верно отмечал в свое время В.М. Манохин, – оградить государственную службу от лиц, не способных по различным их качествам обеспечить социальную, профессиональную, нравственную чистоту корпуса государственных служащих [1, с. 149]. Добавим здесь, что применительно к медицинским противопоказаниям ограничения обеспечивают еще и физическую пригодность лица к гражданской службе.

Возможность ограничения права гражданина поступать на государственную службу и пребывать на ней по медицинским показаниям изначально была установлена в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [2]. Пункт 3 ч. 3 ст. 21 данного нормативного правового акта предусматривал, что в случае если у гражданина имеются заболевания, препятствующие исполнению им должностных обязанностей, он может быть не принят на государственную службу. Отсутствие таких заболеваний должно было подтверждаться заключением медицинского учреждения. Поэтому не случайно среди документов, которые, поступая на государственную службу, согласно подп. «е» п. 5 Указа Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» [3], гражданин обязан был представить, значилось **медицинское заключение о состоянии здоровья**. В качестве одного из обязательных документов оно должно было приобщаться к личному делу федерального государственного служащего. Правда, форма такого заключения так никогда и не была нормативно установлена. И это несмотря на то, что согласно п. 11 того же президентского Указа от 1 июня 1998 г. № 640, российское Правительство совместно с администрацией Президента РФ должно было к 1 ноября 1998 г. представить форму такого медицинского заключения. Приходится признать, что прямое указание главы государства в данном случае не было выполнено и соответствующая форма так и не получила юридического закрепления.

При таком положении дел на практике, которая известна автору в том числе и по личному опыту гражданской службы, длительное

время медицинское заключение о состоянии здоровья поступающим на государственную службу (речь идет о государственной службе в гражданской части государственного аппарата – авт.) либо вообще не представлялось, т.к. кадровые службы его не требовали, либо все ограничивалось предоставлением стандартной формы 086 об общем состоянии здоровья. Этот документ заинтересованное лицо обычно получало в медицинском учреждении по месту своего жительства. При таком подходе, который, кстати сказать, сохранялся неизменным вплоть до 22 января 2010 г. и даже был специально подтвержден письмом Департамента государственной службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2009 г. № 3853-17 г.¹, у поступающего на гражданскую службу имелись широкие возможности скрыть реальное состояние своего здоровья.

В ходе системного реформирования государственной службы был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4], который вступил в силу с 1 февраля 2005 г. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 16 указанного нормативного правового акта гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Соответствующие заболевания должны были выявляться в результате прохождения диспансеризации. Такое ограничение не носит характера дискриминации, в данном случае – дискриминации по состоянию здоровья. Напротив, оно продиктовано заботой о публичных интересах, которые призван выражать и обеспечивать каждый государственный служащий, не противоречит ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [5], предусматривающей государственную гарантию каждому от любых форм дискриминации, обусловленных наличием у них каких-либо заболеваний.

Первоначальная редакция Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривала положение о том, что порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний и форму заключения медицинского учреждения должно было определить Правительство РФ. Однако в период с 2004 по 2008 г. по уже сложившейся еще в середине 90-х гг. XX в. практике, практике, увы, порочной, этого сделано не было. И это при том, что В.П. Иванов (помощник Президента РФ в период с марта 2004 г.

¹ Документ опубликован не был. Его копия имеется в распоряжении автора.

по май 2008 г.), курировавший реформу государственной службы в качестве руководителя межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием и развитием государственной службы, при Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, резолюцией от 30 мая 2006 г. утвердил **План разработки нормативных правовых актов по реализации Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на 2006–2007 годы**¹, где установил декабрь 2006 г. сроком представления соответствующего проекта постановления Правительства РФ. Ответственным исполнителем за его подготовку была назначена А.Ю. Левицкая, в тот период – заместитель Министра здравоохранения и социального развития РФ. В 2008 г. нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были скорректированы Федеральным законом от 23 июля 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» [6], который, согласно пояснительной записке к нему, был «разработан в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти». В результате предусмотренные законом требования к состоянию здоровья гражданского служащего и все сопутствующие процедуры должно было определять уже не Правительство РФ, а уполномоченный им орган. Таковым стало тогдашнее Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое в конце концов издало Приказ от 14 декабря 2009 г. № 984н [7]. Правда, непонятно, почему этого нельзя было сделать еще в 2004 г., когда принимался Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По мнению автора, исходя из негативной практики прошлых лет, данное обстоятельство (продолжительный по времени период перехода полномочия по утверждению перечня заболеваний от российского Правительства к уполномоченному им органу в лице Минздравсоцразвития России) стало одной из причин того, почему подготовка перечня растянулась более чем на пять лет. Удивляет и то, что никто из ответственных должностных лиц так и не был привлечен за это к дисциплинарной ответственности. Напротив, некоторые из них даже имели, можно без преувеличения сказать, фантастический карьерный взлет. Например, уже упоминавшаяся выше А.Ю. Левицкая Указом Президента РФ от 2 августа 2013 г. № 666 [8] была назначена советником Главы Российского государства и пребывает в этой должности поныне.

¹ Документ опубликован не был. Его копия имеется в распоряжении автора.

Кроме того, приходится признать, что в комментариях к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», изданных в период с 2005 по 2009 г., почему-то стыдливо замалчивался тот факт, что принятие нормативного правового акта, определяющего прохождение диспансеризации, перечень заболеваний и форму заключения медицинского учреждения, недопустимо затянулось. Так, в Комментарии, вышедшем в 2008 г. в издательстве «Питер», об этой явно ненормальной ситуации не было сказано ни слова [9, с. 113–114]. Более того, комментаторы (Ю.Н. Стариков и С.В. Махина) вообще отметили, что, цитируем, «по общему правилу, вытекающему из ст. 26 Закона (Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – авт.), при поступлении на гражданскую службу предоставления специального медицинского документа не требуется» [9, с. 114]. Подобная трактовка вызывает недоумение. Хотелось бы напомнить уважаемым комментаторам, что ст. 26, к нормам которой они апеллируют, посвящена не поступлению на гражданскую службу, а заключению служебного контракта, который не имеет ничего общего с поступлением на государственную гражданскую службу. В ч. 1 той же статьи говорится о том, что служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Следовательно, административный акт (обычно это приказ или распоряжение представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или его аппарата), а никак не служебный контракт является основанием, тем юридическим фактом, который фиксирует возникновение государственно-служебного правоотношения и, следовательно, поступление лица на гражданскую службу. Для издания соответствующего административного акта представитель нанимателя должен иметь на то законные основания. Если лицо не соответствует статусу гражданского служащего, например, по состоянию здоровья, то таких оснований, очевидно, нет. В статус гражданского служащего входят в том числе ограничения, связанные с гражданской службой, предусмотренные ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ. В ней специально оговаривается, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия у него заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Следовательно, представителю нанимателя, прежде чем он издаст акт государственного органа о назначении, надлежит удостовериться, что у кандидата на должность гражданской службы

нет заболевания, препятствующего поступлению и пребыванию на гражданской службе. Сделать это возможно только получив соответствующий документ – заключение медицинского учреждения, поэтому его представление гражданином при поступлении на государственную гражданскую службу является обязательным. Таким образом, указанный комментарий представляется глубоко ошибочным, не соответствующим нормам Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Каковы же заболевания, препятствующие поступлению на государственную гражданскую службу и ее прохождению? Перечень их относительно небольшой и представлен он в Приложении 2 к Приказу Минздравсоцразвития России № 984н. В нем три раздела: во-первых, психические расстройства и расстройства поведения (со средними и тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями): органические, включая симптоматические, психические расстройства; шизофрения, шизотипические бредовые расстройства; расстройства настроения; расстройства привычек и влечений; умственная отсталость; во-вторых, психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ; в-третьих, болезни нервной системы (эпилепсия). Данный перечень представляется достаточно демократичным, позволяющим разумно сочетать публичные интересы общества и государства, заинтересованных в прямом смысле в здоровых физически и психически государственных служащих, с одной стороны и частный интерес гражданина, реализующего конституционное право на равный доступ к государственной службе, – с другой. В пользу демократичности общего перечня говорит и то обстоятельство, что в него не вошли такие серьезные социально значимые заболевания, представляющие опасность для окружающих, как, скажем, туберкулез или болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ).

Перечень заболеваний, препятствующих поступлению и пребыванию на гражданской службе, показывает, что среди них главным образом тяжелые психические расстройства. Наличие таких заболеваний, очевидно, ограничивает конституционное право гражданина на равный доступ к государственной службе, предусмотренное ч. 4 ст. 32 Конституции РФ. Такой подход в полной мере согласуется с ч. 1 ст. 5 Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [10], согласно которой ограничение прав и свобод граждан, связанное с психическим расстройством, допустимо лишь в случаях, предусмотренных законами РФ.

Согласно п. 18 Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 984н при поступлении на гражданскую службу гражданин представляет в государственный орган **заключение**, выданное медицинским учреждением, имеющим лицензию на осуществление медицинской деятельности.

Обследования с целью установления диагноза заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению, в медицинских учреждениях осуществляются за счет средств обязательного медицинского страхования в соответствии с программами государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи. Гражданин может обратиться в медицинское учреждение по месту его жительства, например в районную поликлинику, и бесплатно получить необходимое ему заключение. Однако сделать это он может только в определенные дни и установленные приемные часы, что не всегда удобно. Кроме того, нередки очереди. Поэтому немалая часть поступающих на гражданскую службу предпочитает пользоваться платными услугами негосударственных медицинских учреждений, где процесс получения заключения по времени и удобству для клиента оказывается оптимальным. В подразделении по вопросам государственной службы и кадров государственного органа поступающему выдают бланк заключения (учетная форма № 001-ГС/у), который является приложением к Приказу Минздравсоцразвития России № 984н. Гражданин представляет его в медицинское учреждение, где его заполняют, подписывают и заверяют печатью. Если брать г. Москву, то стоимость такой услуги обычно составляет 1 650 рублей (например, ООО «Здоровье», г. Москва, ул. Тверская, д. 20, стр. 1). При желании можно найти вариант значительно дешевле. В ООО «Медицинский исследовательский центр профпатологии и наркологии» (г. Москва, Волгоградский пр-т, д. 32, корп. 12) стоимость услуги и того меньше – всего 900 рублей. По времени ее предоставление укладывается не более чем в 20–30 минут, необходимых для заполнения медицинской карты пациента и собственно самого бланка заключения. По сути, процедура получения заключения превратилась в простую формальность, а само оно просто продается за сравнительно небольшую плату. Вряд ли с таким положением можно согласиться. Оно является косвенным подтверждением того факта, что в России за более чем два десятилетия реформы государственной службы ее гражданская составляющая пока так и не сложилась в качестве самостоятельного вида государственной службы как она понимается в таких странах континентальной Европы, как, скажем, Германия или Франция. В той же Франции физическая пригодность (физическое состояние) канди-

дата проверяется на основании медицинских свидетельств, выданных под присягой практикующим врачом общего профиля и доверенным физиологом. В дальнейшем административный суд контролирует заключение администрации государственного органа о физической пригодности служащего [11, с. 21–22].

Учитывая закрепленный в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [12] **принцип единства правовых и организационных основ государственной службы**, уместно обратиться к опыту иных милитаризованных видов государственной службы, например службы в органах внутренних дел. Применительно к этому виду службы подход к определению состояния здоровья кандидата куда более основательный и ответственный, а пригодность к службе определяется в результате проведения военно-врачебной экспертизы, Положение о которой утверждено Постановлением российского Правительства от 4 июля 2013 г. № 565 [13]. Кроме того, в развитие Положения издан Приказ Министерства внутренних дел РФ от 2 апреля 2018 г. № 190 «О требованиях к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, перечнях дополнительных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, формах документации, необходимых для деятельности военно-врачебных комиссий, порядке проведения контрольного обследования и повторного освидетельствования и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов» [14].

Кстати сказать, известный отечественный административист Д. Н. Бахрах среди признаков, отличающих военную службу и государственную службу иных видов от службы гражданской специально выделил то обстоятельство, что содержание деятельности милитаризованной службы обуславливает повышенные требования к состоянию здоровья персонала. Предъявляются они, в частности, при приеме на службу, при регулярном медицинском контроле и обслуживании, при решении вопросов об увольнении и продлении срока службы [15, с. 21]. Однако и на гражданской службе недооценивать значимость требований к состоянию здоровья, думается, не стоит. Поэтому в целях обеспечения единообразия подходов в деле определения физической пригодности лица к государственной гражданской службе процедуру прохождения диспансеризации как гражданских служащих, так и кандидатов на гражданскую службу следует, насколько это возможно, приблизить к военно-врачебной экспертизе. Прежде всего

необходимо установить, что выдавать соответствующее заключение может строго определенный круг исключительно государственных медицинских учреждений, имеющих общепризнанный авторитет и репутацию в российском медицинском сообществе, которое представляет собой одну из сложившихся профессиональных корпораций нашей страны. Такой подход повысит ответственность тех, кто выдает заключение, и одновременно снизит вероятность того, что формально и без реальной оценки состояния его здоровья получить заключение сможет практически любой человек.

Отсутствие жесткого контроля за состоянием здоровья гражданских служащих, и в первую очередь за состоянием их психического здоровья, негативно сказывается на функционировании отдельных подразделений гражданской части государственного аппарата. Из личного многолетнего практического опыта гражданской службы в аппарате Государственной Думы автору настоящей статьи достоверно известны как минимум два случая, когда лица, страдающие психическими расстройствами, продолжали оставаться на гражданской службе. Мало того, что они сами не могли полноценно работать, так еще и своим неадекватным поведением создавали неудобства коллегам. Известно также, что в одном случае все закончилось трагически. Гражданский служащий Правового управления, страдавший психическим расстройством, покончил с собой (по этическим соображениям автор настоящей статьи не считает возможным назвать его фамилию и должность). Вопреки сложившейся практике, даже некролог о смерти человека не был вывешен в вестибюле Государственной Думы, как это обычно бывает при уходе из жизни работника думского аппарата, а сам случай старательно замалчивался.

Не только при поступлении на гражданскую службу, но и в ходе ее прохождения может возникнуть необходимость подтвердить пригодность лица к службе по состоянию здоровья. Как известно, по определенным должностям гражданской службы может быть предусмотрено прохождение процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. В соответствии со ст. 22 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [16], Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 августа 2011 г. № 989н был утвержден перечень медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну [17], а действовавший ранее Приказ Министерства здравоохранения РФ от 16 марта 1999 г. № 83 «О перечне медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием

сведений, составляющих государственную тайну» [18] был признан утратившим силу. Перечень медицинских противопоказаний является закрытым. Любые другие медицинские противопоказания не могут рассматриваться как законное основание для ограничения работы со сведениями, составляющими государственную тайну. Исходя из необходимости обеспечения защиты публичных интересов, такой подход представляется оправданным.

Ознакомление с перечнем противопоказаний позволяет говорить о том, что он идентичен перечню заболеваний, утвержденному Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 984н. Таким образом, наличие соответствующего заболевания не только делает невозможным оформление допуска, но и является основанием для увольнения с гражданской службы. Отсутствие заболевания, препятствующего работе с использованием сведений, составляющих государственную тайну, подтверждается справкой. Такая справка выдается гражданам врачебными комиссиями медицинских организаций, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, включая работы (услуги) при осуществлении амбулаторно-поликлинической помощи по специальностям «Психиатрия» и «Психиатрия-наркология», «Неврология». Следовательно, таковыми могут быть как государственные, так и негосударственные медицинские организации. В случае выявления у гражданина противопоказаний для работы со сведениями, составляющими государственную тайну, справка не выдается. Здесь существуют те же проблемы, что и в случае с выдачей справки об отсутствии у лица заболеваний, препятствующих поступлению и пребыванию на гражданской службе. При этом не вполне понятно, почему законодатель не обязывает гражданского служащего также представлять справку из психоневрологического диспансера по месту его жительства. Такой двойной контроль в данном случае не будет излишним. Напротив, он даст дополнительные гарантии того, что состояние психического здоровья гражданского служащего соответствует требованиям закона. Думается, в случае возникновения обоснованных сомнений в состоянии психического здоровья гражданского служащего (например, обращения коллег о его неадекватном поведении) представителю нанимателя необходимо предоставить право официально запрашивать в медицинских учреждениях информацию о состоянии психического здоровья такого лица. Кроме того, следует наделить представителя нанимателя правом по своей инициативе направлять гражданского служащего на соответствующее медицинское освидетельствование, по результатам которого принимается решение о его дальнейшем пребывании на гражданской службе. Отказ пройти

такое освидетельствование должен быть безусловным основанием для расторжения служебного контракта, освобождения от занимаемой должности и увольнения с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя. Данное основание целесообразно закрепить с ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Еще одним случаем, когда в процессе прохождения гражданской службы нужно дополнительно соответствовать должности по состоянию здоровья, является работа за границей. Действительно, определенная часть гражданских служащих реализует должностные полномочия за пределами территории РФ. Прежде всего речь идет о гражданских служащих дипломатических представительств и консульских учреждений РФ в зарубежных странах, а также о тех, кто замещает должности в торговых представительствах РФ в иностранных государствах. Как известно, в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденном Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 [19], имеются разд. 10 «Перечень должностей в представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом» и разд. 12 «Перечень должностей в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, государственном органе при Министерстве иностранных дел Российской Федерации, представительствах государственного органа при Министерстве иностранных дел Российской Федерации за рубежом», подразд. 2 «В дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации». Численность гражданских служащих за границей значительна. Например, только российские торговые представительства, штат которых является частью загранаппарата Министерства промышленности и торговли РФ, действуют в пятидесяти восьми странах мира [20]. В п. 7 ч. 2 ст. 341 ТК РФ предусмотрено положение о том, что работник представительства РФ за границей, в том числе гражданский служащий, **может быть уволен** в случае временной нетрудоспособности продолжительностью свыше двух месяцев при наличии заболевания, препятствующего работе за границей, в соответствии со списком заболеваний, утвержденным в порядке, установленном Правительством РФ. Такой список утвержден правительственным Постановлением от 10 апреля 2003 г. № 208 «Об утверждении списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской

Федерации за границей» [21]. Список этот весьма широк. В него входит 93 заболевания. Это и инфекционные болезни, например туберкулез органов дыхания или хронический вирусный гепатит, и заболевания эндокринной системы, например сахарный диабет, и болезни кровообращения, например ишемическая болезнь сердца. Формулировка указанной нормы Трудового кодекса не императивная, т.е. она не обязывает представителя нанимателя, а лишь позволяет ему принять или, напротив, не принять решение об увольнении гражданского служащего российского представительства за границей. Решение о том, уволить или не уволить, при наличии у гражданского служащего заболевания из правительственного списка представитель нанимателя может принять только в случае, если продолжительность временной нетрудоспособности превысила двухмесячный срок. Сам факт наличия заболевания из списка не является достаточным основанием увольнения с гражданской службы в представительстве за границей. Напротив, наличие заболевания, указанного в Приказе Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 984н, служит безусловным основанием для отказа в принятии кандидата на гражданскую службу либо увольнения того, кто уже на гражданской службе состоит. Таким образом, наряду с увольнением по причине наличия заболевания, несовместимого с нахождением на гражданской службе (их перечень определен Приказом Минздравсоцразвития России), гражданский служащий, работающий в российских учреждениях за границей, также может быть уволен в связи с наличием у него иных заболеваний (их перечень утвержден Постановлением российского Правительства от 10 апреля 2003 г. № 208), но при условии временной нетрудоспособности по причине этих заболеваний более двух месяцев, тогда как на территории России такие заболевания по общему правилу основанием для увольнения не являются.

Анализ медицинских ограничений, препятствующих поступлению на гражданскую службу и ее прохождению, проделанный в настоящей статье, позволит лучше понять их роль и значение, а высказанные предложения будут способствовать дальнейшему совершенствованию медико-правовых аспектов государственной гражданской службы.

Список литературы:

1. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юрист, 1997. – 296 с.
2. Об основах государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 32, ст. 2990.

3. О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы : указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 23, ст. 2501.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

5. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации : федеральный закон от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 30, ст. 3616.

7. Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 декабря 2009 г. № 984н // Рос. газ. – 2010. – 22 янв.

8. О советнике Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 августа 2013 г. № 666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 31, ст. 4208.

9. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко (председатель редакционного совета – Д. А. Медведев). – СПб., Питер, 2008. – 576 с.

10. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33, ст. 1913.

11. Привалова, С. А. Принципы организации государственной службы современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Привалова. – М.: РАГС, 1999. – 24 с.

12. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063.

13. Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе : постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 28, ст. 3831.

14. О требованиях к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, перечнях дополнительных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, формах документации, необходимых для деятельности военно-врачебных комиссий, порядке проведения контрольного обследования и повторного освидетельствования и о признании утратившими силу

некоторых нормативных правовых актов : приказ Министерства внутренних дел РФ от 2 апреля 2018 г. № 190 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.05.2018).

15. Бахрах, Д. Н. Милитаризованная служба / Д. Н. Бахрах // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 20–27.

16. О государственной тайне : федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Рос. газ. – 1993. – 21 сентября.

17. Об утверждении перечня медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, порядка получения и формы справки об отсутствии медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 августа 2011 г. № 989н // Рос. газ. – 2011. – 19 сентября.

18. О перечне медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну : приказ Министерства здравоохранения РФ от 16 марта 1999 г. № 83 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – № 24.

19. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1, ст. 118.

20. Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах : постановление Правительства РФ от 27 июня 2005 г. № 401 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 27, ст. 2761.

21. Об утверждении списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей : постановление Правительства РФ от 10 апреля 2003 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 15, ст. 1373.

Т. В. Щукина,

*доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник сектора
административного права и процесса
Института государства и права РАН*

T. V. Shchukina,

*Doctor of Law, Associate Professor,
Leader Researcher of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the RAS*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-160-168

**ПРИНЦИП СОЛИДАРНОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ
РЕАЛИЗАЦИИ НОВЫХ ПОДХОДОВ К АРХИТЕКТУРЕ
УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация: предметом настоящей статьи выступает исследование новых форм и принципов в экономической деятельности Российской Федерации при реализации стратегических задач развития государства. Тема исследования отражает вопросы интеграции принципов солидарности в современной государственной политике. Цель статьи – выявление сущности принципов экономической и социальной солидарности при их интеграции в деятельность органов государственной власти, понимания условий модификации форм и методов управленческой практики обеспечения солидарности взаимодействия общества и государства по исполнению национальных проектов, а также установление возможностей перехода к солидарному управлению в сложившихся экономических условиях, места и роли государства в этом процессе. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы – это формулирование роли и содержания новых интеграционных инструментов правового регулирования управленческой деятельности в органах государственной власти в условиях цифровизации и модернизации экономики. Область применения результатов работы включает в себя государственную политику в области стратегического развития и управления.

Ключевые слова: стратегическое развитие Российской Федерации, экономическая и социальная солидарность, солидарная экономика, солидарное управление.

**THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY IN THE ECONOMIC
ACTIVITY OF THE STATE: THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL ASPECT OF THE IMPLEMENTATION
OF NEW APPROACHES TO THE ARCHITECTURE
OF GOVERNANCE IN THE PUBLIC AUTHORITY SYSTEM**

Abstract: the subject of this article is the study of new forms and principles in the economic activity of the Russian Federation in the implementation of the strategic tasks of state development. The topic of the article reflects the issues of integrating the principles of solidarity in modern public policy. The purpose of this article is to identify the essence of the principles of economic and social solidarity during their integration into the activities

of state authorities, to understand the conditions for modifying the forms and methods of management practice to ensure solidarity in the interaction of society and the state in the implementation of national projects. Also, the establishment of opportunities for the transition to solidary management in the current economic conditions, the place and role of the state in this process. The methodology of this work was made up of comparative, formal-legal, analytical methods. The results of the work are the formulation of the role and content of new integration tools for the legal regulation of management activities in government bodies in the context of digitalization and modernization of the economy. The field of application of the results of the work includes the state policy in the field of strategic development and management.

Keywords: *strategic development of the Russian Federation, economic and social solidarity, solidarity economy, solidarity management.*

В ст. 75.1 Конституции РФ закреплены основы формирования «условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан» [1]. Подобные условия обязательно должны основываться на «взаимном доверии государства и общества при наличии гарантий защиты достоинства граждан и уважения человека труда, обеспечиваться сбалансированностью прав и обязанностей гражданина» [1]. Конституция РФ свидетельствует о необходимости существования социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности. Формы солидарности, сформулированные в Основном Законе государства, подразумевают проведение соответствующей государственной политики со стороны органов публичной власти.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были заложены условия для устойчивого экономического роста государства [2]:

а) достижение определенных результатов в реализации государственной социальной политики (качество оказываемых государственных и муниципальных услуг, удовлетворенность населения и свободный доступ к ним, увеличение заработной платы работников бюджетной сферы и др.);

б) внедрение стандартов прозрачного взаимодействия государства и общества и обмена информацией, открытости органов государственной власти;

в) развитие системы государственного управления (трансформация системы государственного контроля и надзора, усиление ответственности государственных служащих в данной сфере);

г) модернизация государственной гражданской службы и кадровой политики, а также системы мер по профилактике коррупции;

д) совершенствование системы отправления правосудия.

Поставленные перед органами публичной власти стратегические задачи были выполнены в большинстве своем к 2018 г.

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [3] закрепляются более глобальные и широкомасштабные цели – национальные цели развития Российской Федерации. Цели вплетены в реализацию национальных проектов для достижения определенных показателей: обеспечение устойчивого естественного роста численности населения РФ и технологического развития; создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий, и др.

Сущность же национальных проектов заключается в эффективном достижении национальных целей и стратегических направлений развития Российской Федерации. Направления стратегического развития Российской Федерации «связаны с развитием экономической деятельности и социального развития. К ним относятся: демография, здравоохранение и образование; жилье и городская среда; экология и безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; цифровая экономика, культура и международная кооперация и экспорт» [3]. Это ключевые сферы экономического процветания Российской Федерации. В настоящее время они поэтапно модернизируются с помощью государственного регулирования и обусловлены переходом системы государственного управления к принципиально новым методам управленческой деятельности, в том числе к проектному управлению.

Серьезным импульсом к разработке и внедрению проектного управления послужил Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [4]. Затем сложилась стройная система управления национальными проектами [5] и государственными программами РФ [6].

Новые подходы, обозначенные в действующем законодательстве, распространились в практике управленческой деятельности во всех органах исполнительной власти [7], а цифровизация процессов управления ускоряет изменения в системе (структуре) [8, 9, 10] органов государственной власти. Модернизация способов управления одновременно требует от государственных служащих обновления компетенций и навыков управленческой деятельности. Государственные

служащие в качестве приоритетного направления профессионального развития осваивают такие компетенции, как стратегическое управление в государственном секторе, система управления проектной деятельностью при реализации национальных проектов, методы диагностики, построения и оптимизации операционных процессов в системе государственного управления [11].

Стремительно набирающие темп модификации форм и видов управленческой деятельности, сущности управления изменяют ландшафт взаимоотношений и взаимодействия органов государственной власти и общества, включая бизнес-сообщество. Предпринимательская деятельность физических и юридических лиц, а также экономическая деятельность государства все теснее переплетаются в новых форматах взаимодействия, определяемых государством: социальное партнерство в трудовых правоотношениях, государственно-частное партнерство в инвестиционной деятельности, государственная поддержка предпринимательства в высокотехнологичных сферах производства и многое другое. Деконцентрация и децентрализация полномочий органов исполнительной власти, обновление их компетенции накладывают отпечаток на взаимодействие общества и государства в рамках государственных стратегий, урегулированных административно-правовыми нормами. Последние приобретают принципиально иное значение, формируются на скорректированных принципах и испытывают новое методологическое воздействие. Косвенные методы правового регулирования обретают большую роль в регламентации любых взаимодействий между обществом и государством.

Подобные взаимодействия должны выстраиваться на определенных принципах солидарности, опираясь на нормы, закрепленные в ст. 75.1 Конституции РФ. «Солидарность, по мнению автора, не только единодушие в действиях, мнениях и совместной ответственности государства и общества, но и формирование взаимной полезности при реализации общих интересов. Критерий взаимной полезности, отнюдь не выгоды, на которой строится современное общество потребления, а пользы: взаимного уважения и совместного участия (соучастия) в общей деятельности. Солидарность – это посильное участие в жизнедеятельности другого субъекта для того, чтобы он получил результат своей работы, соотносимый с его интересами и интересами общества и государства в целом. Взаимная поддержка и взаимная ответственность субъектов, заключающиеся в поддержании баланса общих интересов, гармоничном формировании полезных результатов: проектов, идей, коммерческих продуктов и т.п.» [12, с. 204]. Подтвердим выводы автора мнением Кристиана Смита и Кэтрин Сорелл о том, что

«солидарность – один из способов взаимодействия или действия среди других в социальной жизни человека. Это не единственный способ человеческих отношений в социальной жизни, но это также особый тип человеческих отношений, который является фундаментальным и необходимым» [13].

Автор считает, что «солидарность противоположна идее получения прибыли или выгоды из общественных отношений. В подобных отношениях отсутствует субъект, только извлекающий прибыль из реализуемых прав и обязанностей, равно как отсутствует субъект, исключительно являющийся выгодоприобретателем. И сам результат солидарных отношений заключается не столько в извлечении прибыли (выгоды), а в процедуре совместного взаимодействия (соучастия) субъектов для получения прибыли. Поэтому для реализации солидарных отношений в экономической деятельности необходимо вырабатывать позиции совместного участия с точки зрения процесса, а не результата как такового. Точка опоры солидарных отношений формируется в том, какие полезные для реализации общей идеи действия может выполнить тот или иной субъект. Думается, что солидарность как таковая – это процесс взаимно полезных действий субъектов общественных отношений для достижения общей цели. Результаты и эффективность осуществления отношений в данном случае утрачивают свою значимость. Последние будут достигаться и корректироваться в ходе взаимной деятельности субъектов, обретут второстепенную роль по отношению к этому взаимному процессу достижения общих целей» [12, с. 204–205].

По сути, возможен переход от проектного управления к *солидарному управлению*, которое формируется на основе общего интереса субъектов правоотношений. «Мотивацией к реализации солидарных отношений является общий интерес субъектов. Без этого общего интереса невозможна солидарность. И интерес должен носить не только материальную форму выражения, но и нематериальную форму. В современном мире сложно представить нематериальную форму общего или взаимного интереса при реализации общественных отношений. Но подобная форма существует, и она выражается во вкладе в достижение общей цели каждым субъектом объединенного коллектива по мере его возможностей. Подобные отношения требуют от субъектов определенных нравственных качеств и соответствующих этических правил при осуществлении солидарного взаимодействия» [12, с. 215–216].

Формат солидарного управления тесно связан с осознанием важности принципов солидарной экономики [14], где парадигма

вертикального управления и регулирования со стороны государства трансформируется в гибкую интегративно-кооперативную форму солидарных взаимодействий различных субъектов. Для оптимального уровня солидарного управления в соответствующем векторе экономического воздействия со стороны государства, включая развитие кооперативного движения, по мнению В. Егорова и А. Иншакова, в том числе в инновационных видах деятельности, требуется их специальное правовое обеспечение [15].

Экономическая и социальная солидарность, как уже отмечалось, обеспечивается реализацией гармоничной государственной политики. «Опираясь на вышесказанное, на наш взгляд, формы экономической и социальной солидарности выстраиваются в реальном измерении на первоначальной инициативе государства, его правовом регулировании и стратегических правовых документах. Наряду с традиционными формами солидарности возникают новые формы, которые соответствуют запросам общества и социально-экономической ситуации. Координация и кооперация государства и общества по общим значимым целям и задачам, отвечающая общим интересам, превращающаяся в прогрессивную публичную деятельность, урегулированную административно-правовыми нормами и этическими нормами (справедливости и т.п.), и является современной моделью солидарности» [12, с. 216].

Эта модель, основываясь на общем интересе субъектов, создает новый способ управления и подход к управленческой деятельности, переключаясь от проектного управления к *солидарному управлению*: от результата (продукта) как цели государственной стратегии и политики к достижению общего интереса в создании результата (продукта) от совместной экономической и социальной активности государства и общества. Солидарность требует переосмысления не только сущности отношений между субъектами, но и социально-нравственных основ этих отношений. Солидарность невозможно обеспечить исключительно правовыми средствами, это целый комплекс воздействий на общество и государство, начиная от принципов и стратегии государственной политики и завершая нравственным осмыслением гражданином своей роли и значения в солидарных отношениях.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газ. – 2020. – 4 июля.

2. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2338.

3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817.

4. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.

5. Об обеспечении реализации Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» : поручение Правительства РФ от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28.05.2021).

6. О системе управления государственными программами Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28.05.2021).

7. Об утверждении Положения о Департаменте проектного управления Министерства экономического развития Российской Федерации; Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти : утв. Правительством РФ 12 марта 2018 г. № 1937п-П6 // СПС «Гарант».

8. О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 23, ст. 2708.

9. О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций : указ Президента РФ от 20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 47, ст. 7508.

10. Об утверждении Правил мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, общественного обсуждения вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций : постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2011 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 4, ст. 8217.

11. Об утверждении перечня дополнительных профессиональных программ по приоритетным направлениям профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих на 2020 год : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 мая 2020 г. № 276 // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 7.

12. Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. И.В. Глазунова. – Воронеж : Научная книга, 2021. (Авт. разд. III (п. 3.2.) – Т.В. Щукина).

13. Smith C., Sorrell K. On Social Solidarity: The Palgrave Handbook of Altruism, Morality, and Social Solidarity, 2014.

14. Орлов, А.И. Смена парадигм экономической науки: Аристотель – рыночная экономика – солидарная информационная экономика / А.И. Орлов // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник : матер. XX Нац. науч. конф. с междунар. участием, Москва, 14–15 декабря 2020 г. – М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2021. – С. 841–845.

15. Егоров, В.Г. Кооперация – составная часть социальной и солидарной экономики / В.Г. Егоров, А. Иншакова // Обозреватель – Observer : научно-аналитический журнал. – 2021. – № 1(372). – С. 87–101.

В. А. Зюзин,
 кандидат юридических наук, доцент
 кафедры административного права
 и процесса имени Н. Г. Салищевой
 Российского государственного
 университета правосудия

V. A. Zyuzin,
 PhD in law, Associate Professor
 of the Department of Administrative Law
 and Process named after N. G. Salisheva
 of Russian state university of justice
 vi-zin@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-168-177

ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕАЛИЙ: ПРИНЦИПЫ, ПУБЛИЧНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ, ПРЕДМЕТ

Аннотация: статья посвящена проблематике трансформации традиционных взглядов на административное право в современных условиях. Она имеет своей целью выявить, насколько уровень теории сочетается с конституционными положениями в части принципов административного права, органов, наделенных публичными полномочиями, форм и методов деятельности администрации. Выделяется проблема продолжения использования феномена государственного управления для определения предмета административного права в противовес конституционным нормам, а также другим институтам административного права.

В работе анализируются данные о зарубежном опыте функционирования отдельных институтов административного права. При написании статьи использованы сравнительно-правовой, системный, логический, формально-юридический методы.

Ключевые слова: конституционная реформа, принципы административного права, публичная администрация, предмет административного права.

TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF NEW CONSTITUTIONAL REALITIES: PRINCIPLES, PUBLIC IMPACT, SUBJECT

Abstract: the article is devoted to the problems of transformation of traditional views on administrative law in modern conditions. It aims to identify how the level of theory is combined with the constitutional provisions in terms of the principles of administrative law, bodies endowed with public powers, forms and methods of administration. The problem of continuing to use the phenomenon of public administration to determine the subject of administrative law in contradiction with constitutional norms, as well as other institutions of administrative law, is highlighted.

The paper analyzes the data on the foreign experience of the functioning of individual institutions of administrative law. When writing the work, comparative-legal, systematic, logical, formal-legal methods are used.

Keywords: constitutional reform, principles of administrative law, state governance, public administration, subject of administrative law.

Изменения, внесенные в Конституцию РФ, важны не только сами по себе, но и как очередной повод для административистов сверить часы. Следует оценить, какой путь пройден с 1993 г., насколько далеко мы смогли уйти от советского административного права и приблизиться к современному пониманию отрасли. Не стоит забывать и об определенной конкуренции с гражданско-процессуальным правом, а также антимонопольным и налоговым законодательством. Причем последние не просто отдаляются от административного права, они активно развиваются в условиях частной собственности и предпринимательской деятельности на стыке отношений публичной власти и частных лиц.

Отдельными пробелами современной теории административного права пользуются специалисты гражданско-процессуального права, которые не принимают наличие административных споров, а административное судопроизводство не признают частью административного процесса.

Не претендуя на бесспорность выводов, предлагаем обзорно осветить некоторые конституционные положения, которые, несомненно, надлежит развивать в рамках отечественного административного права.

Начнем с *принципов отрасли*. С одной стороны, российское административное право оставило в прошлом советские принципы, лежавшие в его основе. Заметим, что это были даже не столько принципы административного права, сколько принципы государственного управления. Так, в послевоенные годы среди основных принципов советского государственного управления рассматривались: участие народных масс в государственном управлении; равноправие национальностей; демократический централизм; социалистическая законность; социалистическое планирование и учет [1, с. 58–82]. В 1967 г. А. П. Корнев предложил следующую систему принципов советского административного права: 1) социалистический демократизм; 2) демократический централизм; 3) плановое осуществление управленческой деятельности; 4) единство прав и обязанностей; 5) социалистический интернационализм; 6) социалистический гуманизм; 7) социалистическая законность [2, с. 72–78]. В последующие десятилетия принципы государственного управления четко подразделялись на две группы: организационно-политические и организационные принципы построения аппарата управления (отраслевой, функциональный, производственно-территориальный, а также принципы коллегиальности и единоначалия) [3, с. 40–59]. Отметим, что организационно-политические принципы (демократический централизм, социалистическая

законность, руководство КПСС, вовлечение трудящихся в государственное управление, планирование и учет, интернационализм) были прямо закреплены в Конституции СССР 1977 г.

Безусловно, принципы отрасли права и принципы какой-либо деятельности, включая государственное управление, не могут рассматриваться как однопорядковые явления, однако советское административное право фактически являлось правом государственного управления.

После принятия Конституции России 1993 г. почти все советские принципы, за исключением законности, были отринуты. Принцип законности подробно исследован в отечественной административной науке [4, с. 210–215; 5, с. 37–61]. Однако не исчезло традиционное понимание принципа законности, согласно которому он отличается предельной абстрактностью, обобщенностью, фундаментальностью, неконкретностью, носит декларативный характер и не имеет прикладного значения при разрешении конкретного административного дела. Административное дело здесь понимается максимально широко – как возникший в сфере деятельности субъектов, выполняющих публично-властные функции, юридико-фактический вопрос, правовое разрешение которого требует применения административно-правовых мер [6, с. 34–38].

Законность в зарубежных странах понимается как правовое положение участников административного дела, при котором режим реализации прав и законных интересов частного лица соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения публичным органом правовых норм, а также требованиям, предъявляемым к хорошей администрации. Эти стандарты включают открытость, справедливость, участие, подотчетность, последовательность, рациональность, доступность судебных и внесудебных процедур рассмотрения жалоб, законность и беспристрастность [7, р. 39–52; 8, р. 285].

Наукой, по сути, не предложены современные принципы, отражающие новый уровень закрепления прав частных лиц в отношениях с администрацией. При этом Конституция прямо указывает на категорию справедливости, которая активно развивается судебной практикой. Практика Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ определяет прикладные критерии принципа справедливости (справедливого судебного разбирательства) через пропорциональность и соразмерность осуществляемых административно-публичными органами действий и комплексного (всестороннего) подхода к конкретным обстоятельствам дела. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал

на взаимосвязь ст. 57, ч. 1 ст. 1, ч. 1, 2 ст. 19, ч. 3 ст. 55 Конституции страны, подчеркивая, в частности, что федеральный законодатель связан требованиями обеспечения конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности и вместе с тем располагает достаточной свободой усмотрения (определения от 23 июня 2005 г. № 272-О, от 15 мая 2012 г. № 809-О, от 25 сентября 2014 г. № 2014-О и др.). В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П, признается особая роль суда как независимого и беспристрастного арбитра и при этом наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости органа государственной власти.

Наконец, в 2020 г. в Конституцию была добавлена статья 75.1, которая отражает текущие запросы общества на справедливость и гуманизм в отношениях с администрацией, а также способствует поддержанию доверия между частными лицами и органами власти.

Даже в советский период Н. Г. Салищева, проводя сравнение советского административного процесса и буржуазного, отмечала, что в зарубежных странах, в отличие от СССР, органы административной юстиции должны руководствоваться «нормами естественного права, свободным усмотрением, государственным интересом» [9, с. 34]. Право на справедливое разбирательство, причем как в судебном, так и во внесудебном порядке, в доктрине зарубежных стран базируется на ст. 6.1 Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» 1950 г. (ратифицирована Российской Федерацией) и предполагает, что каждое лицо, которое обязано принимать решения по административному делу, должно действовать в рамках, по сути, судебной процедуры. В широком смысле принцип справедливости относится к идее правосудия, основанного на разуме, а не правосудия, основанного на законе. В более узком смысле справедливость представляет собой поправку к писаному праву, когда применение последнего влечет за собой явно несоразмерные последствия. Она может использоваться также для восполнения пробелов в законодательстве и нормативных актах по конкретным делам, которые они не охватывают [10, с. 114].

В российском законодательстве принцип справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел уже закреплен в ст. 6 Кодекса административного судопроизводства РФ. Кроме того, в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закреплен принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц (ст. 9 Закона 248-ФЗ). Данный принцип выработан российскими судами на основе конституцион-

ного общеправового принципа справедливости, главным критерием которой выступает именно соразмерность. Отрадно, что Россия встала на общеевропейский путь, где принципы вырабатывались административными судами и трибуналами десятилетиями, причем на основе конституционных идей и международных актов, что придает им особое значение [11, р. 117–126].

Механизм воздействия административного права на невластных участников административно-правовых отношений претерпел довольно серьезные изменения. Выделим три аспекта: 1) субъекты, наделенные публичными полномочиями; 2) административно-правовые формы; 3) административно-правовые методы деятельности.

Советское понимание административного права в качестве участников административно-правовых отношений, наделенных властными полномочиями, признавало органы государственного управления. После принятия Конституции РФ 1993 г. в стране началось формирование качественно новой государственно-правовой системы, основанной на принципах разделения властей, верховенства права, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Принятие Конституции РФ, в которой термин «государственное управление» отсутствовал, а появилось понятие исполнительной власти, заставило формально отказаться от привычного термина. Впрочем, полноценная трансформация в доктрине (от термина «орган государственного управления» к понятию «орган исполнительной власти» с новым конституционно-правовым содержанием) сдерживалась тем, что в науке предпринимались попытки найти место государственному управлению, встроить его в реалии системы разделения властей [12, с. 3–10; 13, с. 4–12; 14, с. 126; 15, с. 23–24, 35, 54].

В настоящее время Конституционный Суд РФ признал возможность осуществления публичных функций не только органами государственной власти, но и другими субъектами, к которым он отнес государственные учреждения и иные организации, реализующие «публично значимые функции» [16]. В КАС РФ предусматривается оспаривание в судебно-административном порядке решений и действий (бездействия) не только органа государственной власти, органа местного самоуправления, но и «некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций» (п. 3 ч. 2 ст. 1), «иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями» (ч. 1 ст. 218).

Траектория к определению «публичный» четко прослеживается в новой редакции Конституции РФ 2020 г. Часть «г» ст. 71 Основного

Закона относит к ведению Российской Федерации «организацию публичной власти»; кроме того, органы государственной власти в ст. 80 заменены на «единую систему публичной власти». Согласно новой редакции ст. 132, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Текущая задача после конституционной реформы видится в обосновании и признании необходимости трансформации органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в публичную администрацию. Возможно отнесение к публичной администрации и иных органов и организаций, которые невозможно отнести к органам исполнительной власти. Д. Н. Бахрах более 20 лет назад выделял международную, государственную, муниципальную и частную администрацию, признавая государственную и муниципальную администрацию публичной [17, с. 6]. А. Н. Стахов и П. И. Кононов ратуют за введение в отечественную доктрину и законодательство термина «публичная администрация», «...который бы учитывал особенности механизма административно-правового регулирования, сформировавшегося в России в постсоветский период на основании положений Конституции РФ» [18, с. 147].

Фактически субъекты, наделенные административно-публичными полномочиями, уже фрагментарно действуют как публичная администрация. Прежде всего это выражается в современных методах и формах деятельности администрации, не свойственных органам управления и как минимум не традиционных для классических органов исполнительной власти. Долгие годы в отечественной доктрине к административно-правовым методам относили принуждение, убеждение и поощрение. В современном административном праве данные универсальные методы несколько трансформировались и выглядят как принуждение, ограничение и стимулирование. Особенно это важно, когда речь идет о так называемом интервенционном административно-правовом воздействии на определенные общественные отношения, находящиеся в режиме частнопроводного регулирования. К таким методам можно отнести: административное нормотворчество, предоставление (например, оказание государственных услуг), административное обязывание, административное санкционирование (лицензирование, предоставление специальных разрешений), методы по противодействию административным правонарушениям и иным деликтам (например, административное наблюдение), методы разрешения административно-правовых споров и др.

С учетом положений ч. 2 и 3 ст. 132 Конституции РФ в современных условиях административно-правовые формы исходят не только от органов исполнительной власти, но и от органов местного самоуправления, исполняющих делегированные им государственные полномочия. Кроме того, административно-правовые акты и иные административно-правовые формы могут принимать иные субъекты, реализующие публично значимые функции: Центральный банк РФ, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, саморегулируемые организации. Согласимся, что «теория нормативных актов управления, разработанная советской административно-правовой наукой в условиях функционирования единой системы органов государственного управления, не позволяет в полной мере раскрыть особенности системы современных нормативных административно-правовых актов, систематизировать требования законности, предъявляемые к данным правовым актам» [19, с. 3].

Самым сложным и дискуссионным в науке остается вопрос определения предмета административного права. Несмотря на изменение принципов права, трансформацию органов государственного управления, развитие современных административно-правовых методов, формирование теории административных актов, предмет административного права многими воспринимается через государственное управление. Трудно предложить объяснение данному феномену, кроме как обусловить его традиционной инерцией восприятия.

Ссылки на научные идеи корифеев отечественного административного права видятся некорректными, так как классики творили в ином политическом и, главное, правовом поле. Идеи, положенные Ю.М. Козловым в 1967 г. [20, с. 8] и ставшие классическими, соответствовали законодательству того времени, описывали фактически сложившиеся административно-правовые отношения. Справедливо отмечается, что до 1960-х гг. теория государственного управления имела параллельное развитие в рамках науки административного права и в рамках науки управления [21, с. 15]. На данном этапе А.Ф. Евтихиным определялось, что понятие административного права уже понятия управления, а органы управления действуют, пользуясь не только формами административной деятельности и руководствуясь не только нормами административного права [22, с. 9]. С.С. Студеникин сначала давал понятие советского государственного управления, а затем указывал, что «советское социалистическое административное право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государ-

ственных органов между гражданами и органами государства, между общественными организациями и органами государства, и между последними, определяющих как права, так и обязанности граждан и общественных организаций в этой сфере деятельности, так и организацию, полномочия и ответственность исполнительно-распорядительных органов...» [23, с. 3, 28].

Таким образом, восприятие предмета административного права через призму государственного управления – это не единственный вариант доктрины, а лишь признание фактического состояния права на определенном этапе его развития. Попытки найти место государственному управлению в современном административном праве, наполнить традиционное понятие новыми смыслами видятся неубедительными. Важно, что конституционная реформа 2020 г. не внесла термин «государственное управление» в Конституцию, несмотря на провозглашаемый ренессанс государственного управления в России.

Очевидно, что в настоящее время неуместным видится использование в теории административного права отдельных базовых понятий, таких как принципы государственного управления, органы государственного управления, формы государственного управления, методы государственного управления. Согласимся в отношении терминологии с Д.Н. Бахрахом, который считал, что административное право самодостаточно и у нас все административное: и административный метод, и предмет – деятельность государственной администрации [24, с. 213]. Думается, что наступило время перевернуть страницу и далее не определять административное право через универсальный и общественно-политический феномен государственного управления. До принятия закона о публичной администрации с учетом возможных споров о дефиниции видится преждевременным использовать данный термин при определении предмета административного права, следует использовать функциональный подход, определяя функциональные сферы для выделения направлений административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства [18, с. 21–25].

Поднятые в настоящей статье вопросы объединяет отсутствие или недостаточное законодательное закрепление нормами административного права. В данный момент современные принципы административного права появляются преимущественно в процессуальных актах, принятых в последние годы. Закон, который регулировал бы структуру и систему федеральных органов исполнительной власти и тем более публичной администрации, до настоящего времени не принят.

Административно-правовые методы законодателем не систематизированы. Административно-правовые и административно-процессуальные формы нормативно урегулированы довольно слабо. Существуют нормы Конституции страны, которые с учетом проведенной реформы Основного Закона могут и должны быть использованы в доктрине для дальнейшего развития современного административного права.

Список литературы:

1. Власов, В. А. Советское административное право : учебник / В. А. Власов, И. И. Евтихийев, С. С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1950. – 440 с.
2. Корнев, А. П. Принципы советского административного права / А. П. Корнев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72–78.
3. Советское административное право. Государственное управление и административное право / И. А. Азовкин, А. П. Алёхин, П. Т. Василенков и др. – М. : Юрид. лит., 1978. – 608 с.
4. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 536 с.
5. Старилов, Ю. Н. Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства: развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства / Ю. Н. Старилов. – М. : ИнфотропикМедиа, 2018. – С. 37–61.
6. Стахов, А. И. Исполнительное административно-процессуальное право: учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М. : Юрайт, 2021. – 373 с.
7. Larsson, T. How Open Can a Government Be? The Swedish Experience // Openness and Transparency in the European Union / T. Larsson ; eds. V. Deckmyn, I. Thomson. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998. – Pp. 39–52.
8. Harlow, C. Freedom of Information and Transparency as Administrative and Constitutional Rights / C. Harlow // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. – 1999. – Pp. 285–302.
9. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
10. Рекомендация REC(2001)9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 106–127.
11. Ginsburg, T. Written constitutions and the administrative state: on the constitutional character of administrative law / T. Ginsburg // Comparative administrative law / eds. Rose-Ackerman S., Lindseth P. – Chicago : Edward Elgar Publishing, 2010. – Pp. 117–126.
12. Административное право России: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М. : Проспект, 2008. – 704 с.

13. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало, 1998. – 671 с.

14. Попов, Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2001. – С. 318.

15. Россинский, Б.В. Административное право : учебник. – 5-е изд., пересмотр / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма: Инфра-М, 2015. – 575 с.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 31, ст. 4470.

17. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – 602 с.

18. Стахов, А.И. Административное право России : учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М. : Юрайт, 2019. – 624 с.

19. Порываев, С.А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Порываев. – М., 2018. – 30 с.

20. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.

21. Кобзарь-Фролова, М.Н. Государственное управление: генезис понятия и сути / М.Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. – СПб. : Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2021.

22. Евтихийев, И.И. Административное право СССР / И.И. Евтихийев, В.А. Власов. – М. : Юрид. издательство Министерства юстиции СССР, 1948. – 431 с.

23. Студеникин, С.С. Советское административное право / С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1949. – 308 с.

24. Бахрах, Д.Н. Новая программа по административному праву // Проблемы административной юстиции: материалы семинара / Д.Н. Бахрах. – М. : Статут, 2002. – С. 213–216.

С.А. Порываев,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного права
и процесса имени Н.Г. Салищевой
Российского государственного
университета правосудия

S.A. Porivaev,
PhD in law, Associate professor
of the N.G. Salischeva Department
of administrative law and process
of Russian state university of justice
dwimorberg@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-178-183

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК СОВРЕМЕННАЯ ФОРМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация: рассматривается проблематика развития административно-правовых актов в современных условиях, выявляется место, которое административно-правовые акты занимают в механизме административно-правового регулирования, указываются особенности современного значения этих актов в российской правовой системе. Анализируются разновидности субъектов правоотношений, от которых исходят административно-правовые акты, целей, для достижения которых используются указанные акты, приводятся данные о зарубежном опыте функционирования названного института. Излагаются проблемы нормативного регулирования административно-правовых актов и его недостаточность в настоящее время. В работе использованы сравнительно-правовой, системный, логический, формально-юридический методы, систематизируются выводы об актуальном состоянии института административно-правовых актов и намечаются перспективы его развития, отмечаются проблемы, связанные с несоответствием правового регулирования данного института требованиям законности.

Ключевые слова: административно-правовые акты, административно-правовые формы, публичная администрация, законность.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTS AS A MODERN FORM OF REGULATION OF LEGAL RELATIONS

Abstract: the article is devoted to the problems of the development of administrative legal acts in modern conditions. It aims to identify the place that administrative legal acts occupy in the mechanism of administrative legal regulation, to point out the features of the modern meaning of these acts in the Russian legal system, as well as to identify problems that occur in the development of this legal institution. The paper analyzes the types of subjects of legal relations from which administrative legal acts originate, the purposes for which such acts are used, and provides data on the foreign experience of the functioning of this institution. The author presents the problems of regulatory regulation of administrative legal acts, its insufficiency at the present time. When writing the work, comparative legal, systematic, logical, formal legal methods are used. The article systematizes the conclusions about the current state of the institute of administrative legal acts and outlines the prospects for its development, the problems associated with the inconsistency of the legal regulation of this institution with the requirements of legality are noted.

Keywords: administrative legal acts, administrative legal forms, public administration, legality.

Современное состояние российской правовой системы требует развития всех отраслей права, в том числе и административного. В настоящее время идет сложный и длительный процесс изменения отношений между публичной властью и частным лицом, превращения последнего в полноправного субъекта административных правоотношений, что влечет преобразование традиционной управленческой функции административно-правового регулирования и дополнение ее другими, а именно:

1) правообеспечительной, призванной обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;

2) правозащитной, связанной с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающей их гарантированность [1, с. 22–37].

Проявляется это и в таком важнейшем административно-правовом институте, как административно-правовые акты, которые из форм государственного управления преобразуются в формы достижения баланса (интеграции и защищенности) частных и публичных прав и законных интересов [2, с. 295]. Таким образом, в современных условиях органы и должностные лица публичной администрации призваны не просто реализовывать свои полномочия по принятию административно-правовых актов, а осуществлять функцию защиты прав, свобод и законных интересов индивидуальных субъектов, коллективов и общества в целом [3, с. 196]. Принятие и исполнение административно-правовых актов в рамках современной правовой системы должно способствовать поддержанию доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно в настоящее время [4, с. 21–25].

Административно-правовые акты могут быть нормативными и ненормативными, им присущ публично-властный характер, они принимаются с целью обеспечения исполнения законодательства и достижения баланса и защищенности публичных и частных интересов в рамках деятельности публичной администрации. Данные виды административно-правовых актов выступают в качестве элементов механизма административно-правового регулирования. Так, нормативные административно-правовые акты содержат и вводят в действие нормы права, тогда как через ненормативные административно-правовые акты осуществляется применение правовых норм. Указанные элементы необходимы для эффективной реализации многообразной деятельности публичной администрации.

Можно уверенно утверждать, что в современных условиях административно-правовые акты принимаются не только органа-

ми исполнительной власти, но и иными субъектами публичной администрации, к которым в первую очередь относятся органы местного самоуправления в рамках исполнения делегированных им государственных полномочий. Полномочиями по принятию административно-правовых актов также наделены Центральный Банк РФ, государственные внебюджетные фонды, избирательные комиссии, государственные корпорации, саморегулируемые организации. Эти субъекты осуществляют правовое регулирование самых различных правоотношений, среди которых отнюдь не все являются административными. Необходима доктринальная разработка их административно-правовых форм, которая позволила бы осуществить систематизацию их нормативного регулирования, которое сейчас осуществляется крайне разрозненно и бессистемно. В данном случае был бы полезен учет подхода, широко распространенного в доктрине ряда зарубежных государств (Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовой характер актов определяется не через правоотношения, а через природу власти, которая их принимает [5, с. 29].

В связи с этим представляется необходимым согласиться с позицией Л.А. Мицкевич, которая, анализируя акты осуществления органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями предоставленных им государственно-властных полномочий, отмечает, что необходим переход от статусного понятия акта (когда определяющим является тот, кто издает акт) к функциональному понятию акта (определяющим моментом является не статус органа, а содержание деятельности, то есть функции, осуществляемые путем принятия акта) [6, с. 54].

В данный момент правовое закрепление процедур разработки и принятия административно-правовых актов осуществлено довольно слабо. Не существует надлежащего рамочного законодательного регулирования. Хотя в российской юридической науке уже довольно давно отмечается необходимость детального и тщательного нормативного закрепления порядка деятельности публичной администрации [7, с. 7–14]. Такая ситуация, конечно же, не способствует повышению эффективности функционирования публичной власти и защиты субъективных прав и законных интересов частных лиц.

Это особенно негативно сказывается на возможности достижения законности административно-правовых актов в российской правовой системе. А.В. Мелехин отмечает, что структуру понятия «законность» можно определить как систему взаимосвязанных элементов, включающих в себя: наличие правовой Конституции и законодательства;

иерархию нормативных правовых актов; верховенство закона; соответствие закону всех нормативных правовых актов; полная и точная реализация положений Конституции в действиях субъектов правовых отношений; гарантии действия Конституции и законов; полноту механизма обеспечения законности [8, с. 33–45]. Ю. А. Тихомиров предлагает ввести в оборот понятие «уровень законности», позволяющее фиксировать фактическое состояние действия закона в определенный период с целью установления степени позитивного влияния правовых регуляторов на поведение участников правоотношений и развитие общества в целом. Для определения уровня законности им выделяется ряд критериев: 1) полнота реализации принципов права и верховенства закона; 2) достаточность правовой урегулированности сфер государственной жизни; 3) информированность и знание правовых актов; 4) позитивные и негативные регуляторы действия правовых актов; 5) удельный вес возможных рисков, коллизий и конфликтов; 6) отношение к праву в обществе; 7) оценка деятельности органов публичной власти, учреждений и бизнеса; 8) фактическое экономическое, социальное и политическое состояние общества [9, с. 373–374]. В свою очередь А. Б. Зеленцов отмечает, что законность в деятельности публичной власти, направленной на регулирование правоотношений с участием граждан и организаций, включает три основополагающих правила: любое вторжение публичной администрации в сферу индивидуальной свободы и собственности частных лиц должно основываться на законе; ни один правовой акт более низкой категории, чем закон, не может противоречить закону; правовой акт более низкой категории, чем закон, может приниматься только на основании закона [1, с. 18].

В современной зарубежной административно-правовой теории говорится о нескольких измерениях законности правового акта. Законность определяется не только исходя из наличия правовых полномочий на принятие актов, но и с учетом соблюдения установленных правовых процедур и ограничений в нормотворческом процессе. Например, учитывается, были ли заслушаны мнения и замечания заинтересованных лиц; обоснованы ли выводы, послужившие основанием для принятия решения, собранными доказательствами [10, с. 174–175]. Данные требования не могут рассматриваться как относящиеся только к вопросам юридической техники, так как их целью является не только создать понятный, последовательный, логически выстроенный текст акта, но и обеспечить защиту прав и свобод участников правоотношений, а также добиться соответствия акта формам права, обладающим большей юридической силой.

Можно с сожалением констатировать, что в настоящее время правовое регулирование административно-правовых актов в нашей стране все еще далеко от совершенства, требования законности в применении к данному юридическому институту не нашли свое полное выражение в реальности. Исходя из изложенного, задача дальнейшего нормативного регулирования административно-правовых актов как важнейшего элемента механизма административно-правового регулирования остается насущной для развития административного законодательства в России.

На основании проведенного анализа сделаем следующие выводы:

1) в настоящее время в Российской Федерации административно-правовые акты выполняют роль важного элемента механизма административно-правового регулирования широкого круга правоотношений;

2) цель современных административно-правовых актов – достижение баланса (интеграции и защищенности) частных и публичных прав и законных интересов, обеспечение необходимого для развития общества уровня доверия между публичной властью и частными лицами;

3) на данный момент административно-правовые акты могут исходить не только от органов исполнительной власти, но и от иных субъектов публичной администрации, включая органы местного самоуправления, а также иные административно-публичные органы;

4) в настоящее время уровень правового регулирования института административно-правовых актов достаточно низок, не обеспечивает надлежащую поддержку законности таких актов, что негативно сказывается на всей правовой системе и механизме правового регулирования;

5) совершенствование доктринальной разработки административно-правовых актов должно вести к их законодательному закреплению и систематизации с целью обеспечения эффективности административно-правового регулирования и защиты субъективных прав и законных интересов.

Список литературы:

1. Зеленцов, А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие / А.Б. Зеленцов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.

2. Стахов, А. И. Административное право России : учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М. : Юрайт, 2019. – 624 с.

3. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики / под ред. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2019. – 282 с.

4. Зюзин, В. А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение / В. А. Зюзин // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 21–25.

5. Марку, Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Ж. Марку // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – С. 20–93.

6. Мицкевич, Л. А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления / Л.А. Мицкевич // Оспаривание решений и действий органов публичной власти. – М. : Викор-Медиа, 2007. – С. 49–66.

7. Аврутин, Ю. Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7–14.

8. Мелехин, А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии / А.В. Мелехин // Lex Russica. – 2016. – № 11. – С. 33–45.

9. Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н. В. Субановой. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2017. – 400 с.

10. Галлиган, Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.

Е.Л. Васянина,
доктор юридических наук, ведущий
научный сотрудник сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

E.L. Vasyanina,
Doctor of Law, Leading Researcher
of the Administrative Law and Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
elenavasanina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-184-195

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: в статье исследуются финансово-правовые и административно-правовые средства обеспечения стабильного экономического развития России в условиях структурной перестройки мировой экономики.

Существенное внимание уделяется изучению инструментов эффективного использования бюджетных средств как ключевому критерию оценки результативности государственного регулирования экономики. По мнению автора, одним из правовых средств достижения оптимизации бюджетных расходов является создание единого правового режима регулирования отношений в сфере финансирования посредством формирования в системе финансового права такого крупного правового массива, как право государственных (муниципальных) расходов.

Исследуя разработанный в теории административного права функциональный подход к правовому регулированию управления развитием экономики, сделан вывод о том, что одно из направлений работы по совершенствованию государственного регулирования экономики должно быть нацелено на разграничение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти.

Ключевые слова: экономика, функции, расходы, право, бюджет, финансирование, налоги, глобальное налогообложение.

FINANCIAL-LEGAL AND ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF ECONOMIC REGULATION

Abstract: the article examines the financial-legal and administrative-legal means of ensuring the stable economic development of Russia in the context of the restructuring of the world economy.

Considerable attention is paid to the study of tools for the effective use of budget funds as a key criterion for assessing the effectiveness of public administration. According to the author, one of the legal means of achieving optimization of budget expenditures is the creation

of a unified legal regime for regulating relations in the field of financing through the formation in the system of financial law of such a large legal array as the right of public expenditures.

Studying the functional approach to the legal regulation of economic management developed in the theory of administrative law, the author comes to the conclusion that one of the main directions of work to improve the state regulation of the economy should be aimed at delimiting state functions between federal executive bodies.

Keywords: *economics, functions, expenses, law, budget, financing, taxes, global taxation.*

В условиях структурной перестройки мировой экономики, которая представляет собой причину волатильности рынка и неустойчивости финансовой системы, на первый план выходят вопросы совершенствования государственного регулирования и поиска правовых средств обеспечения стабильного экономического развития. Государство не может отменить или изменить законы экономики, но может воздействовать на них с помощью инструментов денежно-кредитной, фискальной и бюджетной политики, чтобы адаптировать их к новым экономическим реалиям и использовать на благо общества.

Исследование вопросов эффективного воздействия на экономику со стороны государства не представляется возможным без изучения подходов, выработанных в рамках науки административного права как «опорной конструкции всего публичного права» [1, с. 11–15]. При этом ключевое значение имеет сложившийся в науке административного права и получивший широкое развитие функциональный подход к правовому регулированию управления развитием экономики, согласно которому «правильное определение функций каждого органа является определяющим моментом при установлении правомочий и ответственности в управлении» [2, с. 5]. Отступление от указанного правила приводит к неограниченному усмотрению при выборе органами публичной власти инструментов реализации государственных функций и, как следствие, к ослаблению гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов.

Поскольку система государственного управления не может функционировать без финансирования, а «управлять страной – это значит осуществлять расходы» [3, с. 68], важным критерием оценки результативности регулирования экономики выступает эффективность использования бюджетных средств по основным направлениям социально-экономического развития государства.

Учитывая изложенное, определение ключевых параметров совершенствования государственного регулирования экономики должно происходить с учетом критериев оценки его результативности, в качестве которых выступают, во-первых, эффективность механизма бюд-

жетного финансирования, во-вторых, степень разграничения функций регулирования экономической деятельности между федеральными органами исполнительной власти, в-третьих, уровень информационного обеспечения деятельности органов публичной власти.

Исследование указанных критериев позволит обозначить основные проблемы в сфере государственного регулирования, а также определить ключевые инструменты преодоления турбулентности экономики.

1. Эффективность государственного регулирования прежде всего следует оценивать через призму оптимизации бюджетных расходов, поскольку маркером качества государственного регулирования является эффективное и результативное использование бюджетных средств. Однако анализ правовых инструментов, обеспечивающих управление бюджетными расходами, к которым относятся и государственные закупки, казначейское сопровождение расходов, позволяет констатировать тот факт, что их потенциал еще не раскрыт. Так, Счетной палатой РФ выявлены серьезные проблемы в сфере финансирования капитального строительства. По данным контрольного ведомства, по итогам 2019 г. общий объем вложений в объекты незавершенного строительства составил 3,9 трлн руб., а количество объектов незавершенного строительства составило 63,9 тыс. единиц [4]. Кроме того, существенный объем бюджетных средств уходит на финансовое обеспечение деятельности субъектов, участвующих в распределении бюджетных доходов и выступающих в роли посредников в механизме бюджетного финансирования. Счетная палата РФ также выявила высокие затраты на функционирование Фонда развития моногородов [5], выступающего посредником при распределении бюджетных субсидий, а контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга обнаружено необоснованное использование бюджетных субсидий на выплаты сотрудникам Фонда – регионального оператора капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах [6].

Изложенные проблемы обусловлены формированием многочисленных сепаратных денежных фондов, находящихся в управлении государственных корпораций, фондов, иных публичных субъектов, выступающих в качестве институтов развития и наделенных властными полномочиями по распределению публичных доходов.

Выявленные недостатки механизма государственного управления привели к реформе оптимизации институтов развития, в рамках которой происходит процесс модернизации и ликвидации неэффективных участников рынка. Например, на основании Распоряжения Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3710 ликвидации подлежат:

некоммерческая организация «Фонд развития моногородов», которая, по мнению Счетной палаты РФ, является инструментом выведения бюджетных средств за рамки бюджетного процесса, а расходы на ее содержание чрезмерно высокие [7]; АО «Росинфокоминвест», отсутствие полноценной инвестиционной деятельности которого приводит к обесцениванию средств под воздействием инфляционной составляющей и упущенным возможностям по выполнению поставленных перед ним задач [8]. На основании указанного акта Правительства РФ подлежит модернизации некоммерческая организация «Российский научный фонд», место и роль которой в сложившейся системе государственной поддержки фундаментальных и поисковых научных исследований определены недостаточно четко из-за отсутствия должной координации деятельности Минобрнауки России, РАН, государственных научных фондов (например, РФФИ) и других структур в научной сфере [9].

В механизме государственного управления, в рамках которого активная роль отводится институтам развития, прослеживается тесная связь государственных расходов с интересами крупных компаний с государственным участием, которые, получая бюджетные средства, зарабатывают на необоснованном их использовании. Этот феномен государственного финансирования был описан в первой половине XX в. Д. П. Боголеповым в работе «Краткий курс финансовой науки», в рамках которой автор отмечал, что «не трудно установить связь любого государственного расхода с интересами господствующего класса, хотя бы по форме он был как будто бы направлен в пользу населения» [10, с. 7].

Помимо изложенного проблемы в сфере оптимизации бюджетных расходов вызваны отсутствием эффективных инструментов воздействия на экономику и неспособностью государства вовремя предотвратить нарушения, препятствующие стабильному экономическому развитию. Иными словами, недостатки государственного управления экономикой компенсируются бюджетным финансированием мероприятий, направленных на предотвращение негативных экономических последствий, вызванных неэффективной денежно-кредитной, фискальной или бюджетной политикой. Об этом свидетельствуют возрастающие объемы бюджетных средств, выделяемых из резервных фондов органов исполнительной власти. Например, по состоянию на 1 января 2021 г. принято порядка 153 решений Правительства РФ о выделении средств резервного фонда Правительства РФ на решение вопросов, связанных с финансовым обеспечением мероприятий, направленных на предотвращение влияния ухудшения экономической

ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. По экспертной оценке Счетной палаты РФ, в соответствии со сводной росписью бюджетные ассигнования на указанные цели выделены в размере 2 855 592,5 млн руб. [11].

Регулирование экономики должно способствовать оптимизации бюджетных расходов посредством правильного и своевременного применения инструментов бюджетной политики. При этом не менее важное значение имеет наличие единой системы правовых норм, регулирующих обладающие внутренним единством отношения в сфере бюджетного финансирования. Сегодня проблемы в сфере оптимизации бюджетных расходов обусловлены ограниченной сферой действия бюджетно-правовых норм, которые не регулируют финансовые отношения, возникающие в процессе непосредственного использования бюджетных ассигнований. М. И. Пискотин в работе «Советское бюджетное право отмечал, что «бюджетное право оканчивается там, где заканчиваются отношения между органом, администрирующим расходы, с одной стороны, и вышестоящими органами – с другой, по поводу предоставления учреждению или органу бюджетных средств и установления общего порядка их использования» [12, с. 68]. Иными словами, сфера бюджетно-правового регулирования оканчивается с момента доведения бюджетных ассигнований до органов отраслевого финансирования, в роли которых могут выступать министерства и ведомства, государственные корпорации, бюджетные учреждения. Дальнейшее использование бюджетных ассигнований регулируется актами различной отраслевой принадлежности, закрепляющими правила совершения финансовых операций с бюджетными средствами.

Такой подход приводит к тому, что разрешение споров по поводу исполнения обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) контрактов, соглашений о предоставлении субсидий субъектам экономической деятельности, отдается на откуп гражданскому праву (Определение Верховного Суда РФ от 18 августа 2021 г. № 305-ЭС21-13022 по делу № А40-6115/2020; Постановление Арбитражного суда Дельневосточного округа от 22 декабря 2020 г. № А03-51871/2020). Очевидно, что это не способствует оптимизации бюджетных расходов. Отсутствие в актах финансового законодательства специального регулирования в части закрепления оснований и условий расторжения государственных контрактов приводит к необоснованному использованию бюджетных средств. Так, экспертами выявлены случаи, когда контракты на потребление ресурсов, источниками которых являются естественные монополии (электрическая и те-

пловая энергия, водоснабжение и водоотведение и т.д.), расторгаются в связи с умыслом заказчиков изначально заложить большую сумму, чтобы затем при расторжении контракта высвободить эти денежные средства для иных закупок, которые не планировались и не были заложены в плане-графике [13].

Бюджетный рубль имеет особый правовой режим, подчиняющийся принципам функционирования бюджетной системы государства, охватывающим целиком весь механизм бюджетного финансирования, начиная с момента возникновения расходных обязательств и заканчивая этапом, в рамках которого происходит непосредственное использование бюджетных ассигнований.

За последние годы был принят ряд федеральных законов, направленных на синхронизацию правил осуществления операций с бюджетными средствами, с принципами осуществления бюджетного процесса. Например, в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» органы финансового контроля наделены полномочиями по контролю за соблюдением положений законов и нормативных правовых актов, определяющих расходные обязательства бюджетов, а глава 24² БК РФ, которая введена в действие Федеральным законом 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», устанавливает правовой режим системы казначейских платежей, охватывая все субъекты финансовых правоотношений, осуществляющих операции с бюджетными средствами. Помимо изложенного реализация механизма бюджетного финансирования обеспечивается такими правовыми инструментами, как казначейское сопровождение расходов, обратный выкуп эмитентом ценных бумаг, приобретенных Минфином за счет средств Фонда национального благосостояния в целях финансирования инфраструктурных проектов и т.д.

Указанные направления развития финансового законодательства подтверждают целесообразность и обоснованность складывающегося в теории финансового права подхода, направленного на формирование в рамках системы финансового права правового института, сферой регулирования которого охватываются однородные и составляющие устойчивое единство отношения по поводу бюджетного финансирования. Полагаем, что с момента распределения бюджетных ассигнований между органами отраслевого финансирования процесс осуществления

операций с бюджетными средствами регулируется сферой действия такого крупного правового массива, охватываемого системой финансового права, как право государственных (муниципальных) расходов, нормы которого должны быть подчинены принципам осуществления бюджетного процесса.

2. Эффективность государственного управления определяется степенью разграничения реализуемых органами публичной власти функций по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Функциональный подход к правовому регулированию управления развитием экономики был сформулирован в административно-правовой науке. Ключевую роль в развитие обозначенного подхода играет работа И. Л. Бачило «Функции органов управления», в которой она справедливо отмечала, что «сбалансировать объем прав и обязанностей, установить меру ответственности за работу органов управления можно лишь при условии четко очерченного курса и содержания деятельности органа управления, его функций» [2, с. 25].

Продемонстрированный в науке административного права функциональный подход был положен в основу административной реформы 2001–2004 гг., в рамках которой разделение функций регулирования экономической деятельности выступало одним из приоритетных направлений. Однако произошедшее в дальнейшем отклонение от концепции трехуровневой системы государственного управления привело к смешению государственных функций. Это вызвало ряд негативных последствий в осуществлении государственного управления, к которым в числе прочего, относится развитие правоприменительного права, опасность которого заключается в возможности применения неправового способа разрешения конфликтных ситуаций, что затрудняет процесс формирования эффективной модели взаимодействия органов публичной власти и участников гражданского оборота. В целом созданная под воздействием административной реформы 2001–2004 гг. система государственного управления «оказалась тяжеловесной, не отвечающей современным потребностям общества, тормозящей индустриальные процессы ношей» [14, с. 139–148].

Более того, вызванное отклонением от концепции трехуровневой системы государственного управления смешение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти привело к появлению в правовом поле параллельного механизма регулирования контрольно-надзорной деятельности, закрепленного Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и принятыми в соответствии

с ним подзаконными нормативными правовыми актами. В условиях, когда контрольно-надзорные органы продолжают осуществлять нормотворческую функцию, процесс создания обязательных для субъектов экономической деятельности требований приобретает перманентный характер, а регуляторная гильотина превращается в постоянный инструмент государственного управления.

3. В условиях цифровизации эффективность государственного регулирования экономики «во многом зависит от уровня и качества информационного обеспечения деятельности государственного аппарата» [15, с. 122]. Современное государственное регулирование основано на функционировании информационных систем, которые направлены на создание условий эффективного взаимодействия органов публичной власти и участников гражданского оборота, на обеспечение прозрачности совершаемых финансово-хозяйственных операций. Вместе с тем формирование современной модели государственного регулирования экономики происходит в условиях отсутствия правового обоснования технологических процессов, что, в конечном счете, приводит к ослаблению роли права в регулировании экономики.

Отсутствие фундаментальных правовых условий регулирования процесса цифровизации не позволяет сформировать единообразный подход к регулированию цифровых инструментов и обеспечить полноценный контроль государства за функционированием информационных систем, обеспечивающих процесс сбора, обработки и хранения информации, необходимой для реализации государственных функций.

Цифровизация экономики привела к изменению вектора стратегического планирования, в рамках которого ценность приобретают не объекты материального мира, а информационная составляющая. Это вызвало серьезные преобразования в сфере государственного регулирования финансово-хозяйственной деятельности.

Во-первых, развитие цифровой среды привело к увеличению расходов государства на финансирование ИТ-компаний. Так, в рамках проекта ИТ-компаний, участвующие в разработке цифровых технологий, на основании Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 265 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» получают государственную поддержку в форме налоговых преференций. Кроме того, министерства и ведомства направляют существенный объем бюджетных средств через субсидии на финансирование развития информационных технологий. Например, на основании отчетов казначейства России об исполнении федерального бюджета по состоянию на 1 августа 2020 г. расходы ФНС России на информационные технологии составили 83,31 млрд руб., расходы

ПФР – 73,34 млрд руб., Федерального казначейства – 59,1 млрд руб. [16]. По данным Счетной палаты РФ, судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации 3,64 млрд руб. направляет на финансирование информационных технологий через субсидии подведомственным учреждениям, а Минкомсвязь на указанные цели через субсидии подведомственным учреждениям выделяет 2,79 млрд руб. [16] и т.д.

Во-вторых, последствиями стремительного развития цифровизации явилось ослабление гарантий защиты прав участников гражданского оборота. Современные цифровые бизнес-модели построены таким образом, что совершение финансовых операций с помощью цифровых платформ приводит к осуществлению тотального контроля со стороны технологических компаний, вмешивающихся в дела государственного управления и частную жизнь граждан, а также к коммерциализации персональных данных, являющихся «ключевым ресурсом для многих компаний в цифровой экономике, которые фиксируются во время взаимодействия клиентов с платформами» [17] и используются «в качестве нематериальных активов цифровых компаний» [18].

Такие направления развития цифровых бизнес-моделей противоречат ключевым принципам права, основное назначение которых состоит в обеспечении защиты неотъемлемых прав, ведь «изменить можно все, кроме естественных прав человека» [19, с. 9], которые «сами по себе есть и сила, и власть, ибо все то, что с ними несогласно, – противоестественно, т.е. противно законам природы, а значит, обречено на вымирание и гибель» [20, с. 39].

В-третьих, отсутствие фундаментальных правовых условий осуществления деятельности цифровых платформ, вызванное дефицитом правовых норм в сфере регулирования цифровых бизнес-моделей, компенсируется увеличением количества составов административных правонарушений в области информационных технологий и защиты информации. Изложенное приводит к ситуации, при которой штрафная санкция превращается в один из ключевых способов воздействия государства на цифровую экономику, что противоречит целям создания и функционирования механизма правового регулирования.

В-четвертых, увеличение разрыва между реальной и виртуальной экономикой привело к активизации роли международного права и, как следствие, к необходимости встраивания национальных инструментов управления в механизм глобального регулирования экономики.

Поскольку цифровая экономика находится над государствами, управлять ею с помощью инструментов, привязанных к объектам

материального мира, становится невозможно. Особенно ярко проблемы, связанные с поиском новых правовых средств регулирования экономики, проявляются в фискальной сфере, оказавшейся наиболее уязвимой в условиях цифровизации. Неприспособленность механизма налогообложения к новым экономическим условиям объясняется тем, что «существующие правила, направленные на предотвращение уклонения от уплаты налогов, основаны на международных соглашениях, заключенных еще в 1920-х годах, когда физическое присутствие компании вращалось вокруг объектов материального мира (фабрик, заводов, складов)» [21]. Однако современный цифровой мир позволяет осуществлять экономическую деятельность с минимальным физическим присутствием, в результате чего между отдельными государствами возрастает налоговая конкуренция.

Беря во внимание неспособность стран самостоятельно бороться с размыванием транснациональными компаниями налоговых баз через низконалоговые юрисдикции, ОЭСР подготовил ряд документов, направленных на изменение принципов международной налоговой системы и создание глобального механизма налогообложения, в рамках которого глобальный минимальный цифровой налог будет рассчитываться с учетом «налоговой базы, которая для каждой страны будет определяться пропорционально тому уровню потребления, который будет сформирован цифровыми компаниями без их физического присутствия» [21].

Проведенный анализ критериев оценки эффективности регулирования экономики позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В силу сложившегося в науке административного права функционального подхода следует отметить, что одно из основных направлений работы по совершенствованию государственного регулирования экономики должно быть нацелено на разграничение функций между федеральными органами исполнительной власти. При этом эффективность реализации контрольно-надзорной функции напрямую зависит от объема нормотворческих полномочий, осуществляемых органами государственного контроля и надзора.

2. Одним из правовых инструментов достижения оптимизации бюджетных расходов как ключевого критерия оценки результативности регулирования экономики является создание единого правового режима регулирования расходных финансовых обязательств посредством формирования в системе финансового права такого крупного правового массива, как право государственных (муниципальных) расходов, регулирующего однородные и охватываемые внутренним единством отношения по поводу финансирования. Такой подход по-

зволит подчинить общим принципам осуществления бюджетного процесса регулирование отношений, связанных с непосредственным использованием бюджетного рубля, и исключить необоснованное применение гражданско-правовых норм в указанной сфере.

Список литературы

1. Тихомиров, Ю. А. Наука административного права: преемственность и новые повороты / Ю. А. Тихомиров // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 11–15.

2. Бачило, И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. – М., 1976.

3. Бессон, Э. Бюджетный контроль во Франции и за границей / Э. Бессон ; пер. с фр. [и вступ. ст.] С. Л. Халюткина. – СПб. : Тип. Дома призрения малолет. бедных, 1901. – 382 с.

4. Бюллетень Счетной палаты РФ. Объекты незавершенного строительства [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b84/b84af9e06bd72d4301d4593aec4dc82d.pdf>

5. Агапцов, А. А., Шторгин, С. И. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы “Комплексное развитие моногородов”»: утвержден коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 марта 2019 года / А. А. Агапцов, С. И. Шторгин // Бюллетень. 2019. № 7 (259) [Электронный ресурс]. – URL: www.ach.gov.ru20

6. Информация о результатах контрольного мероприятия «Выборочная проверка законности, эффективности и целевого использования бюджетных средств, предоставленных в форме субсидий Жилищным комитетом некоммерческой организации “Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах”, контроль за реализацией региональных проектов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» [Электронный ресурс]. – URL: <https://ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-zakonnosti-effektivnosti-i-celevogo-ispolzovaniya-byudzhetyh-sredstv-predostavlenykh-v-forme-subsidiy-Zhilischnym-komitetom-nekommercheskoj-organizacii-Fond---regionalnyu-operat>

7. Сводный доклад о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию “Фонд развития моногородов” в 2014–2016 годах» [Электронный ресурс]. – URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/9e6/9e6bc658_8e60f619054b6d5243ca21b17.pdf

8. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2019. № 2 (253) [Электронный ресурс]. – URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/9ed/9edb418e530dcfd5de4_92ab9d6ca1eaa.pdf.

9. Результаты контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования в 2013–2015 годах и истекшем периоде 2016 года средств федерального бюджета, выделенных на выполнение мероприятия “Грантовое финансирование фундаментальных научных исследований

Российским научным фондом»») [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sib-science.info/ru/grants/uchet-rezultatov-issledovatel'skoy-10052017>

10. Боголепов, Д.П. Краткий курс финансовой науки / Д.П. Боголепов. – Харьков, 1925.

11. Оперативный доклад Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов январь–декабрь 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf>

12. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971.

13. Высокая доля расторжения контрактов в рамках закона о контрактной системе: аналитический доклад (подготовлен аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации) [Электронный ресурс]. – URL: [https://as.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/dlya_publicacii_na_sajte_AЦ_\(Rastorzhenie_kontraktov\).pdf](https://as.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/dlya_publicacii_na_sajte_AЦ_(Rastorzhenie_kontraktov).pdf)

14. Кобзарь-Фролова, М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контрольной деятельности хозяйствующих субъектов / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 2. – С. 139–148.

15. Сергиенко, Л.А. История формирования информационного права в СССР и Российской Федерации 1960–2000 гг. : монография / Л.А. Сергиенко. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2013.

16. Рейтинг ИТ-расходов федеральных госорганов [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/news/ckolko-ministerstva-i-vedomstv-atratyat-na-it-novyy-reyting-portala-gosraskhody>

17. Business Models in the Digital Economy: An Empirical Classification of Digital Marketplaces [Электронный ресурс]. – URL: https://www.imw.fraunhofer.de/content/dam/moez/de/documents/Working_Paper/Working_Paper_Digital_Marketplaces_final.pdf

18. Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018 (inclusive framework on BEPS) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>

19. Фромм, Э. Бегство от свободы. Человек для себя : пер. с англ. / Э. Фромм. – М. : АСТ, 2004.

20. Зорькин, В.Д. Право против хаоса : монография / В.Д. Зорькин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019.

21. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. July 2021.

Г. В. Матвиенко,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент Департамента
международного и публичного права
Финансового университета
при Правительстве РФ

G. V. Matvienko,
Ph.D. in Jurisprudence, Associate
Professor of the Department
of International and Public Law
of Financial University under
the Government of the Russian
Federation
GVMatvienko@fa.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-196-205

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ЖАЛОБАМ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ¹

***Аннотация:** интерес к теме исследования продиктован изменениями в порядке производства по административной жалобе в таможенных органах: с 1 января 2022 г. такое обращение в России можно подать в электронной форме. Цель настоящей работы – проанализировать особенности названного направления юрисдикционной деятельности, выявить основные проблемы его правового регулирования в современных условиях. Реализация поставленной задачи была достигнута при помощи общенаучных (анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). В статье приведены отличительные признаки производства по жалобе в таможенных органах; поставлены вопросы о практической реализации новелл законодательства; внесены предложения, способствующие унификации и повышению эффективности рассматриваемого вида юрисдикционной деятельности в условиях перехода таможни на «цифровые рельсы».*

***Ключевые слова:** специальная административная жалоба, административное производство по жалобе, юрисдикционная деятельность таможенных органов, электронная форма жалобы, цифровая таможня, ЕАЭС.*

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON COMPLAINTS IN THE CUSTOMS AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

***Abstract:** the interest to the subject of the study arises from the changes in the procedure for administrative complaint proceedings in customs authorities: since January 1, 2022 such a complaint in Russia can be filed electronically. The objective of this paper is to analyze the features of the referred direction of jurisdictional activity, to identify the main problems of its legal regulation in modern conditions. The objective was achieved by means of general scientific (analysis, synthesis) and special scientific methods (legal formalistic, comparative law). The article provides distinctive features of the complaint proceedings in customs authorities; poses questions about the practical implementation of legislative innovations; includes proposals to unify and improve the efficiency of this type of jurisdictional activity in view of the transition of customs on a digital basis.*

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Keywords: special administrative complaint, administrative complaint proceedings, jurisdictional activities of customs authorities, complaint electronic form, digital customs, EAEU.

Вопросы обжалования административных актов, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного управления всестороннее изучались учеными дореволюционной России и зарубежных стран, достаточно внимания уделялось им и в советский период. Не теряет своей актуальности эта тема и в настоящее время.

Современные ученые единодушны в том, что разрешаются конфликты между административным органом и гражданином (либо организацией) в особой, установленной законом форме, отражающей юрисдикционную разновидность деятельности органов исполнительной власти.

Рамки настоящего исследования не позволяют вдаваться в детали существа терминов «административный процесс», «административное производство», «административная процедура» и вступать в полемику по этому поводу. Однако уточним, что автор настоящей работы придерживается максимально широкого толкования понятия «административный процесс». Его элементами являются административные производства и процедуры, которые соотносятся между собой как общее и часть (хотя отдельные административные процедуры могут быть вполне самостоятельны, не состоять в структуре какого-либо административного производства).

Фундаментом деятельности таможенных органов, несмотря на то, что урегулирована она нормами различной отраслевой принадлежности (включая финансово-правовые и гражданско-правовые), служат административно-процедурные и административно-процессуальные нормы, поскольку именно они в большинстве случаев способствуют оформлению взаимодействия должностных лиц с декларантами и иными лицами на всех этапах перемещения товара через таможенную границу и после его выпуска. Это взаимодействие осуществляется в рамках юридических производств таможенного обложения, оформления, таможенного контроля и таможенных процедур – все они в совокупности названных составляющих образуют таможенный процесс. Досудебное разрешение возникших конфликтов, рассмотрение дел об административных нарушениях таможенных правил осуществляются в рамках производств по жалобе и по делам об административных правонарушениях соответственно.

В принципе не так важно, как мы толкуем понятие «административный процесс», – широко или нет, общепризнанным остается факт: рассмотрение жалоб есть неотъемлемая часть управленческого процесса (или, как утверждал Б.М. Лазарев, – его разновидность) [1, с. 11]).

Представляется, что производство по жалобе в области таможенного дела являет собой совокупность административных процедур юрисдикционного типа, отражающих порядок разрешения вышестоящим таможенным органом споров (конфликтов), возникших между нижестоящим звеном управления, принявшим административный акт (совершившим действие или бездействие) и заявителем претензии (декларантом товара или иным лицом), поданной в связи с предполагаемым нарушением права (либо свободы, законного интереса), излишним возложением публично-правовой обязанности.

Право жалобы служит важной гарантией позитивного взаимодействия декларанта и таможи. М.Д. Загряцков справедливо указывал, что хорошо продуманное производство по жалобе позволяет представителям власти за счет личной заинтересованности граждан, их инициативы исправить или отменить «незаконномерный административный акт» [2, с. 9]. Действительно, нередко поводы обращений схожи, информация о причинах апелляции к власти становится сигналом для вышестоящего органа или должностного лица о возможных системных сбоях, которые надлежит вовремя устранить.

Для рассматриваемой формы юрисдикционной деятельности характерны следующие признаки юридического производства:

1) поскольку административный процесс обслуживает различные сферы государственного управления [3, с. 447], цели и задачи взаимодействия сторон в рамках производства по жалобе находятся в области деятельности органа исполнительной власти, чьи действия (бездействие), решения обжалуются. В данном случае речь идет о такой сфере управления, как таможенное дело;

2) иницируются процессуальные отношения невластной стороной – физическим лицом или представителем организации, которые обращаются в уполномоченный орган в установленной законом форме;

3) закреплена последовательность совершаемых уполномоченными должностными лицами действий – от регистрации жалобы и ее передачи по подведомственности до принятия решения и его обжалования [4, ч. 5 ст. 286; 5], а также необходимых действий заявителя (стадии производства по делу);

4) нормы, обслуживающие административное производство, отражают процессуальные права и обязанности сторон (их процессуальный статус) [1, с. 6];

5) установлены разумно краткие сроки: для подачи жалобы, направления ее в вышестоящее ведомство, для решения административного индивидуально-конкретного дела по существу (например, общий срок рассмотрения жалобы составляет один месяц со дня ее поступления в уполномоченный таможенный орган [4, ч. 1 ст. 297];

6) для любого вида административного производства характерен особый документооборот: регистрируются входящие документы – жалоба и прилагаемые к ней документы-доказательства [4, ст. 290–291], в ходе рассмотрения названной претензии оформляются также акты процессуального характера (например, промежуточный акт управления – уведомление о продлении срока рассмотрения жалобы), а также итоговый документ – решение по жалобе; при этом каждый принимаемый документ имеет строго установленную форму [6, с. 540; 7, с. 10];

7) процессуальные нормы предусматривают гарантии защиты прав заявителя и контроля со стороны вышестоящих органов и суда за законностью действий уполномоченных сотрудников в ходе рассмотрения дела (итоговый акт управления – решение по жалобе – возможно обжаловать в вышестоящий орган исполнительной власти (таможенный орган) или суд); таким образом, решение по жалобе может послужить юридическим основанием для инициации судебного производства по делу об оспаривании административных актов, действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц.

В науке выделяют также характерные для административного производства по жалобе принципы, присущие и интересующему нас виду юрисдикционной деятельности таможи: законности, публичности, гласности, социальной справедливости, установления материальной истины, непосредственности и доступности, экономичности, ведения производства на русском языке [см., например: 8, с. 36–40].

Обозначим особые признаки рассматриваемого вида административного производства в таможенных органах.

Во-первых, порядок развития правоотношений в рамках административного производства по жалобе особый, он регламентирован специальными нормами – главой 51 Закона о таможенном регулировании. В связи с этим жалобу на решения, действия (бездействие) должностных лиц таможенных органов следует признать в качестве разновидности специальной административной жалобы.

Во-вторых, инициатива возникновения процессуальных отношений проявляется невластной стороной из числа особой группы заявителей: физическим лицом, организацией либо их представителями [4, ст. 287], причем названные субъекты обычно выступают в качестве декларантов товаров, международных перевозчиков либо действуют в интересах субъектов околотаможенной инфраструктуры (например, владельца таможенного склада).

В-третьих, жалоба подается через тот таможенный орган, чей акт (действие, бездействие) обжалуются, однако право рассматривать данный вид обращения в досудебном порядке является прерогативой вышестоящего звена системы [4, ч. 1 ст. 288]; лишь жалобы на решения, совершенное действие (бездействие) ФТС России рассматривает суд [4, ч. 2 ст. 286].

В-четвертых, заявление «возражения» вышестоящему по отношению к «автору административного акта» таможенному органу является обязательным предварительным этапом, «предшествующим судебному разбирательству дела». При таком подходе возможно «оперативно исправить допущенные ошибки» (или убедиться в правильности вынесенного решения), «избежать перегрузки судов», рассмотреть принятый акт не только на предмет «законности, но и целесообразности» [9, с. 12–13]. Законодатель это учитывает (см. ч. 3 ст. 4, ч. 3 ст. 218 КАС РФ; абз. 3 ч. 5 ст. 4 АПК РФ).

В науке административного права отмечается тесная связь возникающих в ходе производства по жалобе отношений с основным (первичным) материальным правоотношением [8, с. 38, 60; 10, с. 9; 11, с. 29, 35]. Думается, применительно к рассматриваемой сфере управления речь, скорее, идет об отношениях процедурного характера, поскольку в большинстве случаев «позитивное» взаимодействие декларанта и таможни регламентированы нормами-процедурами. В связи с этим такие первичные отношения логично называть правоотношениями таможенного процесса. Следовательно, *в-пятых*, процессуальные отношения, развивающиеся в ходе производства по жалобе, порождены нежелательным для декларанта (иного субъекта-заявителя) развитием (либо завершением) таможенных процедурно-процессуальных отношений.

В-шестых, документы – доказательства по делу об административной жалобе – одновременно свидетельствуют о добросовестности исполнения базовых (основных) обязанностей заявителя (по уплате таможенных платежей, декларированию и иных), отражают степень реализации его прав в качестве декларанта (любой из его разновидностей) либо лица, оказывающего услуги в области таможенного дела

на профессиональной основе (в случае, если в качестве заявителя выступает субъект околотаможенной инфраструктуры – таможенный представитель, таможенный перевозчик или иное лицо). В итоге документы, оформляемые в ходе таможенного процесса, становятся неотъемлемой частью документооборота в производстве по жалобе, поскольку могут послужить доказательством нарушенного права, незаконного возложения публично-правовой обязанности.

В-седьмых, ввиду специфики первичных отношений, помимо общих для любого заявителя прав (на подачу жалобы, соблюдение таможенной сроков рассмотрения жалобы, на объективное решение по жалобе, на его обжалование, отзыв жалобы и иных), лицо, обратившееся в таможенный орган, имеет возможность ходатайствовать о приостановлении исполнения административного акта, который обжалуется, на период производства по жалобе при условии обеспечения уплаты таможенных платежей на всю сумму (в том числе оспариваемую ее часть) [4, ч. 2 ст. 292]. Это тем более важно, когда речь идет о случаях незаконного возложения обязанности уплатить таможенные платежи.

Отметим некоторую особенность: уполномоченные регистрировать и рассматривать жалобу должностные лица работают с отдельными электронными документами (например, с банковской гарантией, усиленной квалифицированной цифровой подписью), обращаются к личному кабинету участника ВЭД в целях проверки полномочий заявителя, его добросовестности, заполняют электронный журнал регистрации жалоб и решений, даже если лицо апеллирует в письменной форме, что прямо следует из приказа ФТС России от 29 декабря 2020 г. № 1163 (подп. 2 п. 3, п. 15).

К сожалению, действующий Порядок предусматривает процедуры взаимодействия сотрудников таможенных органов (нижестоящего с вышестоящим) и заявителя на случай подачи жалобы на бумажном носителе. Поскольку электронное обжалование будет доступно только с 1 января 2022 г., алгоритм работы таможенных органов для таких случаев пока не установлен.

В связи с этим возникает несколько вопросов и возможных предложений по оптимизации такого порядка в будущем.

Вопрос первый: возможно ли ускорение производства по жалобе в случае ее подачи в электронном виде? Очевидно, что в ближайшее время ожидать этого не следует: все-таки электронная жалоба – это лишь форма заявления претензии. Между тем опыт работы с электронными документами у таможни богатый; в помощь – искусственный интеллект, который способен распределять жалобы по соответству-

ющим структурным подразделениям, а также сопоставлять сведения в документах, прилагаемых к жалобе, с имеющимися в системе таможенных органов данными.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить апелляциям лиц, которые перемещают небольшие партии товаров и (или) одно транспортное средство: согласно утратившей силу ст. 49 Закона о таможенном регулировании от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ [12], если стоимость перечисленных предметов не превышала 1,5 миллиона рублей, жалоба рассматривалась незамедлительно, но не позднее трех часов с момента ее подачи (и это при отсутствии современных благ цифровизации). Завершалось упрощенное производство принятием итогового документа в форме акта. Что мешает восстановить упрощенный порядок с учетом новых возможностей? Вероятно, потенциальная угроза коррупционных рисков, поскольку инициировалось такое производство устным обращением к уполномоченному должностному лицу. Понятно, что с отменой нормы граждане и представители организаций не перестали устно обращаться в таможенные органы, сотрудники которых стараются решить спорные вопросы оперативно. Однако, думаю, и в отсутствие института упрощенного производства по жалобе можно усмотреть коррупционную составляющую.

Интересен в этой связи опыт союзных государств. В Республике Беларусь упрощенный порядок рассмотрения жалоб сохранился, и критерии отнесения их к тем, производство по которым будет ускорено, схожи с предусмотренными ранее в России (относительно небольшая стоимость товара, его категория) [13, ст. 270]. В республиках Казахстан, Армения [14, ст. 37] и Кыргызстан [15, гл. 29] упрощенное производство по жалобе не предусматривается. Однако казахский таможенный орган (должностное лицо), чьи решение, действие (бездействие) обжалуются, вправе в течение трех рабочих дней со дня поступления жалобы принять «благоприятный административный акт» либо совершить действие, полностью удовлетворяющее требования заявителя. В таком случае заявление-претензия в вышестоящий орган для рассмотрения не направляется [16, ч. 4 ст. 91]. Думается, этот вариант упрощения вполне может быть воспринят и в России.

Вопрос второй: как будет организована работа сайта ФТС России в целях регистрации электронной жалобы и общения с заявителем? В настоящее время граждане могут обратиться напрямую в Приемную Службы в электронной форме, однако не уточняется, о каких категориях обращений идет речь [17]. В главе 51 Закона о таможенном регулировании отсутствует норма-процедура о порядке подачи жалобы

в электронной форме именно через сайт центрального таможенного ведомства [4].

На портале Службы образованы личные кабинеты участников ВЭД, посредством которых последние взаимодействуют с таможенными органами в целях электронного декларирования, удаленной уплаты таможенных платежей и в иных случаях. Доступ к кабинету обеспечивает электронная цифровая подпись. Граждане также могут зайти в свой личный кабинет, предварительно согласившись на предоставление таможенным органам доступа к персональным данным, указанным при регистрации на портале Госуслуг. Полагаю, возможности использования личных кабинетов участников таможенных правоотношений могут быть расширены за счет создания в них «окон» для подачи электронных жалоб.

Третий момент: в рамках ЕАЭС логично ожидать унификации всех направлений управленческой деятельности в рассматриваемой сфере, включая юрисдикционную. Изучение законов стран Союза, отражающих порядок производства по жалобе в таможенных органах, позволяет констатировать: некоторые отличия в его регулировании сохраняются. Они проявляются в объеме компетенции уполномоченных лиц, порядке рассмотрения и принятия решения по жалобе (в Армении, например, такое обращение рассматривается коллегиально), в процессуальных сроках, последствиях подачи жалобы (в части возможного приостановления действия обжалуемого решения). Очевидно, что результаты тщательного компаративного анализа подлежат изучению сотрудниками Евразийской экономической комиссии. Названный орган вправе вносить на утверждение Высшего совета предложения об основных направлениях интеграции [18, подп. 2 п. 24]. Выработка единого порядка производства по жалобам в таможенных органах всех стран Союза может быть отнесена к числу таких направлений: в итоге в Таможенном кодексе ЕАЭС появятся соответствующие дополнения.

В целях оптимизации претензионной работы и упрощения электронного взаимодействия с заявителями возможно создать под эгидой Комиссии единый для государств Союза портал для регистрации и распределения по адресатам любых обращений по вопросам таможенного дела и функционирования единого экономического пространства в целом. Это предложение основано на изучении опыта Европы, где образована Информационная система внутреннего рынка [19]. На ее сайте зарегистрирована служба SOLVIT – орган наднационального типа, финансируемый Европейской комиссией. Служба состоит из национальных отделений, обеспечивающих прием и разрешение жалоб на действие (бездействие) органов власти

государств-членов Европейского Союза, попирающих гарантированные нормами интеграционного образования права физических лиц и организаций [20]. Рецепция такого опыта вполне отвечает задаче формирования цифрового пространства Евразийского экономического союза [21], поскольку послужит профилактике таможенных и иных правовых споров, позволит осуществлять общесоюзный мониторинг причин и условий их возникновения, своевременно устрояя возможные риски.

Список литературы:

1. Лазарев, Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Б.М. Лазарев / Управленческие процедуры. – М. : Наука, 1988. – 272 с. – С. 5–30.

2. Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы: в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – М. : Книга по требованию, 2014. – 100 с.

3. Сорокин, В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 1084 с.

4. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (с изм. и доп., включая от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 1, ст. 5082; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5180.

5. Об утверждении Порядка действий должностных лиц таможенных органов при рассмотрении жалоб на решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц : приказ ФТС России от 29 декабря 2020 г. № 1163 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> – 31.03.2021 (дата обращения: 18.09.2021).

6. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма: Инфра-М, 2000. – 623 с.

7. Никольская, А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 24 с.

8. Хаманева, Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М. : ИПАН, 1997. – 213 с.

9. Зеленцов, А.Б. Обращение граждан как административно-правовая форма / А.Б. Зеленцов // Вестник РУДН. – Серия: Юридические науки. – 2007. – № 1. – С. 5–15.

10. Евтихийев, И.И. Доктрина Ориу об административной юстиции / И.И. Евтихийев. – М. : Типография Г. Лиссена и Д. Собко, 1916. – 11 с.

11. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

12. О таможенном регулировании в Российской Федерации (с изм. и доп., включая от 29 декабря 2017 г.) : федеральный закон от 27 ноября

2010 г. № 311-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 48, ст. 6252.

13. Об изменении Закона Республики Беларусь «О таможенном регулировании в Республике Беларусь»: закон Республики Беларусь от 19 июля 2021 г. № 121-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12100121&p1=1&p5=0> (дата обращения: 19.09.2021).

14. О таможенной службе: закон Республики Армения от 30 июля 2020 г. № ЗР-402 (с изм. и доп., включая от 2 июня 2021 г.) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. – 2020. – № 32 (207); База данных «Законодательство стран СНГ». – URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=24965&openfulltext=yes (дата обращения: 19.09.2021).

15. О таможенном регулировании: закон Кыргызской Республики от 24 апреля 2019 г. № 52 // Эркин-Тоо. – 2019. – № 34–35; Официальный сайт Минюста Кыргызской Республики. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111908> (дата обращения: 19.09.2021).

16. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350 -VI (с изм., включая от 20 марта 2021 г.) // Казахстанская правда. – 2020. – 30 июня. – № 124 (29251); Информационная система «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264&doc_id2=35132264#activate_doc=2&pos=0;0&pos2=271;-90 (дата обращения: 19.09.2021).

17. Официальный сайт ФТС России. – URL: <https://customs.gov.ru/folder/573/document/575> (дата обращения: 19.09.2021).

18. Положение о Евразийской экономической комиссии: Приложение 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (с изм., внесенными Протоколом от 8 мая 2015 г., в ред. договоров и протоколов, включая от 1 октября 2019 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 19.09.2021).

19. On administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC (‘the IMI Regulation’): regulation (EU) No 1024/2012 of the European Parliament and of the Council (in version of 16 February 2019) / OJ L 316, 14.11.2012, p. 1–11. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/1024/oj> (дата обращения: 20.09.2021).

20. Официальный сайт SOLVIT (Solutions to problems with EU rights). – URL: https://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm (дата обращения: 20.09.2021).

21. Об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года: решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/>, 10.11.2017 (дата обращения: 19.09.2021).

М. А. Яковлева,
кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник
Центра финансово-правовых
исследований Международного
исследовательского института

M. A. Yakovleva,
Candidate of Historical Sciences,
Senior Research Fellow of the Center
for Financial and Legal Research
of the International Research Institute
yak-mari@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-206-211

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ

Аннотация: в статье рассматривается государственно-правовое регулирование банковской сферы, которое позволяет устанавливать обязательные правила поведения для ее участников, обеспечивая тем самым стабильное развитие банковской системы и всей экономики. Затрагивается проблема отраслевой принадлежности норм, регулирующих банковские отношения. Отмечается, что правоотношения, складывающиеся в рамках деятельности Центрального банка РФ по осуществлению контроля и регулирования деятельности банковской системы, являются публичными банковскими отношениями, которые входят в состав предмета финансового права. Дается определение банковского публичного права как подотрасли финансового права, представляющей собой совокупность юридических норм, регулирующих публичные общественные отношения в сфере функционирования банковской и денежно-кредитной систем в целях обеспечения их эффективного и бесперебойного функционирования и развития.

Ключевые слова: государственно-правовое регулирование, публичные банковские отношения, финансовое право, банковское право, банковское публичное право.

STATE REGULATION OF THE RELATIONS IN THE BANKING SECTOR

Abstract: the article deals with the state regulation of the banking sector, which allows the establishment of mandatory rules of conduct for its participants, thereby ensuring stable development of the banking system and the entire economy. The problem of the branch affiliation of the norms regulating banking relations is touched upon. It is noted that the legal relations that develop within the framework of the activities of the Central Bank of the Russian Federation for control and regulation of the activities of the banking system are public banking relations and a substantial part of the subject of financial law. The definition of public banking law as a sub-branch of financial law is given, which is a set of legal norms regulating public public relations in the sphere of functioning of the banking and monetary systems in order to ensure their effective and uninterrupted functioning and development.

Keywords: state regulation, public banking relations, financial law, banking law, public banking law.

Регулирующее воздействие на различные сферы общественных отношений осуществляется государством для реализации

своих основных функций – экономической, социальной, политической. При этом право является наиболее эффективным и действенным регулятором. Государственно-правовое регулирование поведения юридических и физических лиц оказывает целенаправленное воздействие на конкретные общественные отношения. Деятельность субъектов банковской сферы сопряжена с высокими рисками как для экономики государства, так и для отдельных граждан. Именно государственно-правовое регулирование банковской сферы позволяет устанавливать обязательные правила поведения для ее участников, обеспечивая тем самым стабильное развитие банковской системы и всей экономики.

В советской юридической науке вопрос об отраслевой принадлежности норм, регулирующих банковские отношения, решался по-разному. Так, И.С. Гуревич указывал, что правовые нормы, регулирующие банковские операции, относятся в своей подавляющей части к двум основным отраслям права – административному и гражданскому. Вопросы организации системы банков, управления ими и другие регулируются и нормами государственного права [1, с. 12]. Многие исследователи включали правовые нормы, регулирующие осуществление финансовыми и банковскими органами управленческих функций, в предмет финансового права. Параллельно решался вопрос об изначальной самостоятельности финансового права либо о выделении его из государственного и административного права, а также о месте финансового права в советской системе права [2].

Сегодня можно говорить о том, что государственное финансовое регулирование в том числе и банковской сферы прочно вошло в предмет финансового права. Правоотношения, складывающиеся в рамках деятельности Центрального банка РФ по осуществлению контроля и регулирования деятельности банковской системы, являются публичными банковскими отношениями, входят в состав предмета финансового права, носят публично-правовой характер, отличаются публичным интересом и направлены на решение общегосударственной задачи по обеспечению стабильности финансовой системы. Специфические «публично-правовые нормы составляют основу современного регулирования банковской деятельности» [3, с. 33]. Поэтому представляется целесообразным разграничить публичные банковские отношения и частные банковские отношения. При таком подходе отпадает необходимость поиска отраслевой принадлежности банковского права, и естественным образом по предметному признаку можно выделить банковское публичное право и банковское частное право.

Частноправовые банковские отношения, возникающие в горизонтальном разрезе между субъектами банковского права, основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Кредитные организации и их клиенты пользуются свободой договора, вправе самостоятельно решать вопросы, касающиеся заключения договора, выбора сторон договора, определения условий договора. Здесь, однако, не следует упускать из виду тот факт, что диспозитивность банковских отношений с участием физических лиц носит не абсолютный характер, поскольку, например, в договоре банковского вклада указанные лица являются априори слабой стороной договора.

В то же время банковская деятельность сопряжена с многочисленными рисками, минимизация которых предотвращает неблагоприятные последствия и для банковской системы, и для кредитных организаций, и для их клиентов. В этой связи необходимо финансово-правовое регулирование банковской деятельности в целях обеспечения нормального функционирования и стабильности денежно-кредитной и финансовой системы страны. И. А. Покровский писал, что «не подлежит никакому сомнению тот факт, что государство может и даже обязано ограничивать, т.е. вводить в известные рамки, индивидуальную свободу и в этом смысле приносить индивидуальные интересы в жертву общественным» [4, с. 38].

Банковские отношения являются такой сферой, в которой «монополия гражданско-правового регулирования существенно “разбавляется” вниманием со стороны норм, относящихся к иным отраслям права и применяющим императивный метод правового регулирования общественных отношений», а финансово-правовое регулирование банковских отношений «следует считать своеобразным публичным обременением, налагаемым обществом на участников частноправовых отношений» [5, с. 7–8]. Таким образом, благодаря взаимодействию норм частного и публичного права достигается баланс частных и государственных (публичных) интересов.

При изучении банковского права как учебной дисциплины представляется оптимальным рассмотрение всех банковских норм, и публичных, и частных, комплексно в едином учебном массиве. Такой подход оправдывает себя при достижении цели освоения студентами вопросов функционирования банковской системы и регулирования банковской деятельности в целом, создания единой картины правового положения, организации и деятельности различных субъектов банковского права.

С точки зрения финансово-правовой науки считаем целесообразным поддержать точку зрения о необходимости выделения банковского публичного права и включения его в систему финансового права. В обосновании данной позиции нет необходимости, поскольку в работе Д. И. Селюкова и И. А. Цинделиани содержится достаточная аргументация. Так, авторы рассматривают публичное банковское право как институт финансового права, поскольку административные и финансовые правовые нормы обеспечивают организационно-правовую форму банковской системы; публично-правовой элемент финансово-правового содержания присутствует практически в каждой банковской операции и сделке, осуществляемой Банком России или кредитной организацией [6, с. 306–308].

К. С. Бельский определяет банковское (публичное) право как важную подотрасль финансового права, которая включает в себя правовые нормы, регламентирующие публично-правовую деятельность ЦБ России [7, с. 49].

М. С. Бацура считает банковское публичное право институтом финансового права, поскольку оно регулирует на основе метода власти-подчинения (императивного метода правового регулирования) отношения, которые носят публичный характер и возникают между субъектами, участвующими в реализации финансовой деятельности государства [8, с. 7–8].

Отдельно следует отметить тот факт, что в стенах ведущего российского юридического вуза – Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) в 2018 и 2020 гг. вышло два отдельных учебника «Публичное банковское право» [9] и «Частное банковское право» [10]. В этих учебниках не конкретизируется принадлежность банковского публичного права к какой-либо отрасли российского права, авторы лишь предлагают выделять в банковском праве две соответствующие сферы правового регулирования [9, с. 17] и в то же время отмечают, что «учетом того, что публично-правовое регулирование составляет основу современного банковского права как комплексной отрасли законодательства, вполне оправдано отнесение банковского права к сфере финансового права» [9, с. 21–22].

Публичные банковские отношения представляют собой составную часть предмета финансового права, следовательно, банковское публичное право есть не что иное, как составной элемент системы отрасли финансового права. Однако необходимо уточнить, каким именно элементом финансового права является банковское публичное право – подотраслью или институтом.

Как известно, правовые нормы, регулирующие финансовую деятельность государства, дифференцируются, группируются внутри отрасли финансового права в определенные правовые институты и подотрасли, взаимосвязь и взаимодействие которых и образуют систему финансового права [11, с. 33]. Совокупность однородных институтов отрасли принято группировать в подотрасли [12, с. 2]. Задача подотраслей права заключается в регулировании отдельных массивов общественных отношений, характеризующихся своей спецификой и известной родовой обособленностью [13, с. 351]. Что касается института права, то, как отмечает В.В. Лазарев, это основной элемент системы права, представленный совокупностью правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений [14, с. 211].

Как представляется, нормы банковского публичного права сложно уместить в такую структурную единицу права, как институт права, поскольку они носят многоплановый характер и регулируют различные сегменты однородных публичных банковских отношений. Нормы банковского публичного права опосредуют публичные отношения, складывающиеся в рамках банковской и денежно-кредитной системы, однако связаны они с различными аспектами их организации и функционирования. Данные группы норм образуют соответствующие институты банковского публичного права, которое, в свою очередь, является подотраслью финансового права.

В пользу того, что банковское публичное право выступает подотраслью финансового права, можно привести позицию С.С. Алексева, который выделил наиболее яркую отличительную черту подотраслей – наличие в составе подотрасли общего института или, во всяком случае, ассоциации общих норм [15, с. 154]. Таким общим институтом для подотрасли банковского публичного права может служить институт Центрального банка (банковского регулятора), специальными институтами подотрасли будут, соответственно, общности правовых норм, регулирующих функции Центрального банка (банковского регулятора) и иных участников банковских правоотношений, наделенных публичными правами и обязанностями.

Таким образом, государственно-правовое регулирование отношений в банковской сфере осуществляется посредством норм банковского публичного права. Банковское публичное право это – подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих публичные общественные отношения в сфере функционирования банковской и денежно-кредитной систем в целях обеспечения их эффективного и бесперебойного функционирования и развития.

Предметом банковского публичного права являются общественные отношения, которые возникают в сфере регулирования и контроля деятельности субъектов банковской и денежно-кредитной систем. Данные отношения носят публично-правовой властный характер, направлены на реализацию публичного интереса и решение общегосударственной задачи по обеспечению стабильности финансовой системы в целом.

Список литературы:

1. Гуревич, И.С. Очерки советского банковского права / И.С. Гуревич. – Л. : ЛОЛГУ, 1959. – 130 с.
2. Халфина, Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р.О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. – М., 1952. – С. 182–213.
3. Банковское право : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов, А.В. Шамраев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2018. – 371 с.
4. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – 3-е изд., стер. – М. : Статут, 2001. – 353 с.
5. Белов, В.А. Гражданское право: общая и особенная части : учебник / В.А. Белов. – М. : ЮрИнфоР, 2003. – 960 с.
6. Актуальные проблемы финансового права : учебник / кол. авт. ; под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. – М. : Юстиция, 2019. – 482 с.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Контракт : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
8. Бацура, М.С. Субъекты банковского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Бацура. – М., 2016.
9. Рождественская, Т.Э. Публичное банковское право : учебник для магистров / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. – М. : Проспект, 2018. – 448 с.
10. Рождественская, Т.Э. Частное банковское право : учебник / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова. – М. : Проспект, 2020. – 776 с.
11. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М. : Проспект, 2016. – 648 с.
12. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие ; краткий учебник для вузов / С.А. Комаров, А.В. Малько. – М. : Норма, 2003. – 448 с.
13. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
14. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрист, 2002. – 520 с.
15. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 263 с.

В. В. Балытников,
кандидат юридических наук,
директор Центра исследований
проблем территориального
управления и самоуправления МГОУ

V. V. Balytnikov,
Candidate of Law,
Director of the Center for Territorial
Government and Self-Government MRSU
balytnikov@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-212-216

КУЛЬТУРНАЯ КОНТРРЕВОЛЮЦИЯ? НОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ МЕДИАПОЛИТИКА В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** первая русскоязычная публикация посвящена публично-правовым аспектам начавшегося в конце августа 2021 г. радикального обновления идеологической составляющей культурной политики Китайской Народной Республики, в частности государственной медиаполитики КНР. Всеохватывающая широта и глубина рассматриваемого процесса, направленного на противодействие доминирующим в современном западном обществе трендам под общим названием «новая этика», дают основания называть происходящие в медиасфере КНР изменения культурной контрреволюцией. Триада происходящих в ней изменений (борьба за искоренение идеалов потребительского общества и потребительского подхода к жизни в целом; радикальное исключение из медиaprостранства мужского эгоподобия и других проявлений социо-гендерной дисфории и сопутствующих ей девиаций; радикальное ограничение времени пребывания детей и молодежи в социальных сетях и серьезнейшее ужесточение приобретающего всеобъемлющий характер контроля государства за качеством предлагаемого гражданам сетевого контента) позволяет с уверенностью говорить о том, что новая политика направлена прежде всего на защиту традиционных жизненных ценностей общества от разрушительных посягательств исповедующих нео- и пост-троцкистскую идеологию адептов побеждающей в медианормативной среде западного общества разрушительной для человеческого бытия глобальной культурной революции.*

***Ключевые слова:** глобальная культурная революция, защита традиционных ценностей, Китайская Народная Республика (КНР), культурная контрреволюция, медиаполитика, управление медиасферой в КНР.*

CULTURAL COUNTER-REVOLUTION? A NEW STATE MEDIA POLICY IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

***Abstract:** this publication is one of the first (published in Russian) materials on the public law aspects of the radical renewal of the ideological component of the cultural policy of the People's Republic of China in general, which began at the end of August 2021, and the state media policy of the PRC in particular. The overarching breadth and depth of these*

processes, aimed at countering the trends of the so-called “new ethics” dominating modern Western society, in the author’s opinion, give reason to name the changes taking place in the media sphere of the PRC as “cultural counter-revolution”. The triad of changes occurring in the media sphere of the PRC (the struggle to eradicate the ideals of a consumerist society and the consumerist approach to life in general; radical exclusion of “male effeminacy” and other manifestations of socio-gender dysphoria and accompanying deviations from the media space; and ultimately – a radical restriction of the time spent by children and youths in social networks and an arduous tightening of the state’s control over the quality of the network content offered to the citizens of the PRC, which is acquiring a guiding pattern) – all this allows us to safely assume that the new policy is aimed primarily at protecting the traditional life-forming value environment of society from the destructive encroachments of zealots professing the neo- and post-Trotskyist ideology of the global cultural revolution, flourishing in the media-normative environment of Western society, destructive for human existence.

Keywords: *global cultural revolution, traditional values assertion, People’s Republic of China (PRC), cultural counter-revolution, media policy, media governance in the PRC.*

Видимое начало процессу радикального переформатирования государственной политики Китайской Народной Республики в области массовой информации положило выступление Председателя КНР и Генерального Секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина 17 августа 2021 г. на отчете Государственного комитета по делам развития и реформ КНР [1]. Этот административный (подчиненный Госсовету КНР) орган (некогда бывший аналогом советского Госплана) ранее именовался Комиссией по делам развития государства, и именно это название как нельзя более точно отражает широту реальной компетенции данной структуры.

Неудивительно, что во время обсуждения отчета (проходившего, по сути, в формате совещания подавляющего большинства руководителей Коммунистической Партии Китая) лидер Китайской Народной Республики озвучил стоящую перед государством триединую сверхзадачу обеспечения общего процветания. Триединой же это задача является потому, что, по мнению Си Цзиньпина, процесс ее достижения включает в себя три составные части:

- – содействие равенству в доступе к повышению качества жизни;
- – обеспечение социальной справедливости;
- – достижение всестороннего развития человека.

В августе–сентябре 2021 г., после разъяснений в официальных государственных СМИ КНР [2] (касающихся прежде всего первых двух указанных пунктов), стали появляться официальные документы, касающиеся третьей части сверхзадачи, а именно мер, которые должны приниматься для достижения всестороннего, гармоничного развития человека, обеспечивающего надлежащий баланс материальных и духовных компонентов жизни людей.

«2 сентября руководство телерадиовещания (国家广播电视总局 Национальная администрация радио и телевидения (NRTA). – В.Б.) обнародовало новую стратегию – ограничение телепрограмм и реалити-шоу, выращивающих молодежных кумиров. Понятно каких, ведь одновременно речь идет о необходимости установить правильные стандарты красоты и изгнать “женоподобных мужчин”. Но этим дело не ограничится – шоу-бизнесу предложили “сознательно отказаться от пошлости, безвкусицы, а также сознательно давать отпор декадентским идеям поклонения деньгам, гедонизму и крайнему индивидуализму” (а равно искажению истории и другим подобного рода явлениям. – В.Б.). Причем все меры китайских властей имеют не только рыночное, но и вполне понятное моральное измерение – более того, они вызваны как раз заботой о морально-этическом здоровье нации. Финансовые издержки тут глубоко вторичны, потому что здоровье, тем более моральное, не купишь, и воспитанную на чужой матрице молодежь потом не перевоспитаешь. И Си Цзиньпин сознательно идет на жесткие меры» [3].

Упомянутые жесткие меры – это прежде всего высокие (в ряде случаев – многомиллионные) административные (изредка дисциплинарные) штрафы, налагаемые (часто «задним числом») на тех деятелей телевидения, киноискусства и сферы культуры в целом, которые были уличены обществом в участии продвижения в медиасфере поклонения мамоне, гедонистических наслаждений, эгоизма и прочих опасных для самого бытия общества идей. В тех случаях, когда до подвергнутых соответствующим административным санкциям, что называется, «с первого раза не доходит» (равно как и в случаях большого вреда от нарушений), применяются более суровые меры, – частичное или полное отлучение от телеэфира (выражающееся в адресуемом медиа-организациям запрете на привлечение к участию в своей деятельности тех или иных подвергаемых своего рода «медиа-правовой опале» лиц). Речь о более суровых мерах (о возбуждении уголовных дел) применительно к медиасфере (в отличие от сферы бизнеса) пока не идет, ибо уже на стадии лишения доступа к эфиру «опальные» в полном соответствии с культурными традициями Китая начинают приносить публичное покаяние (обычно в форме публичных выступлений и/или открытых писем в печатные и сетевые медиа) [4].

Последнее, кстати, дает основание некоторым авторам называть происходящее новой культурной революцией, что, на мой взгляд, неверно. Нынешний партийный и государственный лидер Китая, ставший, согласно официально принятой терминологии, «ядром сплочения масс», является сыном человека, немало пострадавшего в годы

культурной революции (осуждение «перегибов» которой, кстати, не только сохраняется, но и регулярно подтверждается в КНР, в том числе и на публично-правовом уровне). Но самое важное заключается в том, что по своим идейным целям нынешняя политика «глубокой трансформации» выступает полнейшей противоположностью целям любых так называемых культурных революций (неважно, идет ли речь о настоящей культурной революции в маоистском Китае, антиде-голлеской культурной революции во Франции или о *global cultural revolution*, к всемирной победе которой, начиная с 2020 г., в унисон призывают современные неолиберальные лидеры мнений англосаксонского цивилизационного ареала).

Необходимо напомнить, что сам термин «культурная революция» берет свое начало в учении троцкизма, согласно которому, он представлял собой необходимую стадию на пути «разрушения скреп» для перехода к перманентной революции, у которой, как известно, есть начало, но нет конца. Не секрет что современные американские (и в целом западные) либералы, новые левые и представители других течений в своих истоках (передаваемых через линии преемственности от франкфуртской школы, маркузеанства и иных учений) преимущественно являются нео- и пост-троцкистами (чья идеология абсолютно никак не вписывается в традиционное понимание либерализма). Однако в симпатиях к троцкизму (особенно к идеям перманентной революции) нынешнее китайское руководство (в отличие от маоистов 60–70-х гг. XX в.) обвинить весьма трудно.

В заключение, основываясь на публикациях как китайских, так и англоязычных средств массовой информации, стоит отметить, что основное внимание в реализации обновляющейся государственной медиapolитики в КНР будет уделяться сектору социальных сетей. Причем наряду с проводимыми посредством государственных регуляторов и органов отраслевого саморегулирования ограничениями (общая продолжительность времени, в течение которого можно просматривать соцсети, ограничивается, в зависимости от возраста человека и разновидности социальных медиа, от 40 минут в сутки до трех часов в неделю) [5] действующие в интернет-пространстве Китая компании активно обязываются и самообязываются соблюдать описанные ранее правила формирования содержания контента, а также противостоять искажениям социальной реальности в угоду современным трендам пресловутой «новой этики» как явления, которое в силу своей аномии абсолютно пагубно для существования человеческой цивилизации.

Список литературы:

1. 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调 在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作 李克强汪洋王沪宁韩正出席 – URL: http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-08/17/c_1127770343.htm
 2. Объективный взгляд на стремление Китая к общему процветанию. – URL: http://russian.news.cn/2021-08/27/c_1310151020.htm
 3. Акопов, П. Китай начинает «трансформацию капитализма»: у него есть главный союзник. – URL: <https://ria.ru/20210910/kitay-1749414761.html>
 4. Crossley, G. China cracks down on showbiz for ‘polluting’ society and youth. – URL: <https://www.reuters.com/world/china/china-radio-tv-body-strengthen-regulation-cultural-programmes-salaries-2021-09-02/>
 5. China: Children given daily time limit on Douyin – its version of TikTok. – URL: <https://www.bbc.com/news/technology-58625934>
-

О.И. Рубцов,
аспирант сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

O.I. Rubtsov,
Postgraduate student
of the Sector of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the RAS
o.rubtsov@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-217-228

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ И НЕПУБЛИЧНЫХ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

***Аннотация:** одним из значимых прав гражданина является возможность собираться мирно, проводить различные общественные мероприятия. Скопление людей, массовый характер мероприятия могут нести опасность вреда жизни и здоровью участников, что указывает на необходимость их должной организации, в особенности в условиях эпидемии COVID-19. Систематизированность правового регулирования различных сфер общественных отношений к 2019 г. (моменту распространения угрозы COVID-19) создала для граждан возможность участвовать во всевозможных мероприятиях массового характера, как публичных, так и непубличных. Рассматривая аспект административно-правовых основ, регулирующих порядок проведения публичных и непубличных массовых мероприятий, автор делает вывод об отсутствии специального закона, системно регулирующего административно-правовые аспекты проведения непубличных мероприятий в момент наступления COVID-19. На основе исследования нормативных правовых актов разного периода устанавливаются начала административно-правового регулирования публичных и иных массовых мероприятий. В заключение отмечаются различные «частные» мероприятия, предусмотренные гражданским законодательством, которые с возникновением угрозы распространения вирусной инфекции также нуждаются в регулировании. Методологическая основа исследования состоит из историко-правового метода, который заключается в изучении развития правовой системы данной области в разные исторические периоды. Кроме того, автором используются системно-структурный, сравнительно-правовой и логический методы исследования.*

***Ключевые слова:** массовые мероприятия, собрание, публичное собрание, свобода мирных собраний, порядок проведения, публичное массовое мероприятие, непубличное массовое мероприятие, общественные объединения.*

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK GOVERNING THE PROCEDURE FOR HOLDING PUBLIC AND NON-PUBLIC MASS EVENTS

Abstract: *one of the most significant rights of a citizen is the ability to gather peacefully, to hold public events of various nature. The congestion of people, the massive nature of the event, can pose a danger to the life and health of the participants, which indicates the need for their proper organization, especially in the context of the COVID-19 epidemic. The systematization of legislation in various spheres of public relations by 2019 (the moment the COVID-19 threat spreads) creates an opportunity for citizens to participate in various mass events, both public and non-public. Considering the aspect of the administrative and legal framework governing the procedure for holding public and non-public events, it is concluded that there is no special law systematically regulating the administrative and legal aspects of holding non-public events before at the time of the onset of COVID-19. On the basis of studies of normative legal acts of different periods of time established by the beginning of the administrative and legal regulation of the public and other public events. In the conclusion, various “private” events are noted, provided for by civil legislation, which, with the emergence of the threat of the spread of a viral infection, also need to be regulated. The methodological basis of the research consists of the historical and legal method, which consists in studying the development of the legal system of a given area in different historical periods. In addition, the author uses systemic-structural, comparative-legal and logical research methods.*

Keywords: *mass events, meeting, public meeting, freedom of peaceful assembly, order of conduct, public mass event, non-public mass event, public associations.*

Граждане свободного демократического государства, реализуя закрепленное ст. 31 в Конституции РФ право собираться мирно, проводить различные по своему характеру мероприятия, обязаны соблюдать определенные правила, направленные на безопасность проведения и участия в массовых мероприятиях.

Массовые мероприятия подразумевают участие большого количества лиц, что отражает необходимость государственного регулирования их организации в целях обеспечения защиты своих граждан в местах массового пребывания. Действия государства в указанном вопросе регулируются позитивным правом страны, включающим в себя административно-правовые основы порядка проведения публичных и непубличных массовых мероприятий.

Массовыми признаются самые разнообразные мероприятия, которые могут проходить на открытом пространстве или в помещении. Там, где образуется скопление людей, возникает опасность вреда жизни и здоровью участников массового мероприятия. В особенности опасность возникает в тех случаях, когда мероприятие проходит стихийно и не имеет должной организации.

Автором исследуются массовые общественные мероприятия публичного и непубличного характера.

Понятия «публичный» и «непубличный» в целом можно рассматривать как антонимы. Если понятие «публичный» означает общественный (не относящийся к частному), то «непубличный» раскрывается как закрытый, внутренний [1].

Понятие «публичное мероприятие» закреплено в ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которой публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

В свою очередь, понятие «непубличное мероприятие» не имеет законодательного закрепления и трактуется автором как заранее спланированные, организованные и контролируемые организатором мероприятия, характеризующиеся концентрацией людей в определенном месте для определенной цели.

Обращаясь к теме регулирования порядка проведения публичных и непубличных массовых мероприятий, хочется отметить значимый вклад в область административно-правового регулирования публичных мероприятий М. А. Камилова, занимавшегося исследованием этапов административно-правового регулирования публичных мероприятий [2]. По его утверждению, первым этапом правового регулирования публичных мероприятий следует называть этап до 12 октября 1905 г., отличительной особенностью которого является то, что проведение любых публичных мероприятий было запрещено.

Прежде всего это связано с тем, что начиная с 1902 г. почти во всех губерниях России стали издаваться постановления, воспрещающие всякие собрания и сходбища на улицах, площадях и в домах [3]. Полиция не справлялась с предотвращением собраний и сходов, была не в состоянии контролировать проведение участвовавших собраний с участием народных масс, в связи с чем был издан Именной высочайший указ Правительствующему сенату от 12 октября 1905 г. «Об установлении временных правил и дополнений действующих постановлений о собраниях» [4], суть которого сводилась к установлению порядка и условий проведения собраний и сходов с указанием на обязанности и ответственность их устроителей. Начальникам полиции было дано право воспрещения собраний, цель или предмет

которых противны закону либо устройство которых представляет угрозу общественному спокойствию и безопасности [4].

Принимая во внимание исследование М.А. Камилова в области административно-правового регулирования публичных мероприятий, автором предпринята попытка раскрытия административно-правовых основ, которые определяют порядок проведения публичных и непубличных массовых мероприятий начиная с послереволюционного периода, когда была принята первая Конституция, и по настоящее время.

Выбор данного периода обусловлен провозглашением свободы собраний в Конституции РСФСР 1918 г., которая даже обязала местные власти предоставлять в распоряжение участников соответствующие условиям проведения мероприятия помещения, «пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением» (ст. 15). «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика признавала право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п.» [5].

Понятия «частные мероприятия», мероприятия, не являющиеся публичными, Конституция РСФСР 1918 г. не содержала, как, впрочем, и все последующие российские конституции. Собственно, провозглашением свободы собраний и ограничилось развитие законодательства в этом направлении.

В период запретов, действовавших в СССР, странами Европы, не входившими в социалистический лагерь, был взят курс на защиту прав и свобод граждан, на демократические преобразования, свободу слова и т.п.

Так, в декабре 1948 г. на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) («Международный пакт о правах человека») была принята Всеобщая декларация прав человека [6]. В ст. 19 Декларации закреплено: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их...». Статья 20 прямо апеллирует к свободе мирных собраний и ассоциаций: «Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию».

Подчеркнем, что действовавший в СССР режим не позволил присоединиться к Декларации. Россия подписала документ лишь в 1992 г.

Упоминание о свободе собраний содержится также в Конвенции о защите прав человека и основных свобод [7], заключенной в ноябре 1950 г. в Риме. Здесь следует отметить реально действующий механизм защиты декларируемых прав в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), рассматривающем индивидуальные жалобы граждан на на-

рушения. Так, в ст. 11 Конвенции задекларировано не только право каждого на свободу мирных собраний и свободу объединения с другими, но и то, что осуществление этого права не может подлежать «никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц». Однако СССР Конвенцию не подписал, для России данные положения начали действовать с 1998 г.

Формально в СССР свободу собраний гарантировали все конституции СССР. Например, в ст. 50 Конституции 1978 г. гражданам СССР было предоставлено право на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, с оговоркой в абз. 2 настоящей статьи о том, что такое право предоставляется только трудящимся и их организациям и обеспечивается предоставлением общественных зданий, улиц и площадей, освещением мероприятий в печати, на телевидении и по радио.

28 июля 1988 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» (с изм. от 25 мая 1992 г.) [8]. Указ носил императивный, властный характер. В нем устанавливался порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Характерной особенностью Указа являлся уведомительный порядок в исполнительный комитет соответствующего местного Совета народных депутатов, где согласовывалась цель, форма, место проведения мероприятия, маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, имена уполномоченных (организаторов) и др. Неисполнение Указа предполагало ответственность за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Таким образом, данный Указ был первым советским административным правовым (подзаконным) актом, устанавливавшим порядок проведения мероприятий с участием масс. При этом легальных дефиниций таких понятий, как «собрание», «митинг», «уличное шествие», «демонстрация», он не вводил, как и не определял статус мероприятий: «публичное», «частное».

Между тем Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (в ред. от 20 марта 2001 г.) [9] устанавливал ответственность (ст. 166.1) за воспрепятствование организации, или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо иного

публичного мероприятия, проводимых в соответствии с законом, или участию в них; за нарушение порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо иного *публичного* мероприятия, а также за участие в них при отсутствии признаков преступления.

Впоследствии Верховный Совет РСФСР Постановлением от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина [10] с указанием на условие предварительного уведомления властей (ст. 19). Таким образом, именно с 1991 г. административным правовым актом в стране был введен уведомительный характер проведения гражданами массовых мероприятий.

Предпосылки к созданию закона, регулирующего публичные мероприятия массового характера, прослеживаются в Указе Президента РФ Б.Н. Ельцина от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» [11]. Указ возлагал на органы внутренних дел РФ обязанность осуществлять необходимые мероприятия по охране общественного порядка при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, по предупреждению и пресечению противоправных действий и обеспечению привлечения виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством (п. 3). Указ был направлен на необходимость срочного урегулирования ситуации в тот период и предписывал Министерству юстиции РФ и Министерству внутренних дел РФ представить проект закона о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования.

На основе изложенного можно сделать вывод о постепенно складывающихся основах административно-правового регулирования публичных массовых мероприятий в данный период. При этом уже тогда сложились предпосылки к регулированию непубличных массовых мероприятий. Так, Советом депутатов г. Юбилейный Московской области было принято Решение от 5 февраля 1998 г. № 4, которым Совет утвердил Положение о порядке организации собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в г. Юбилейный [12]. Решение принято на основе приведенных выше актов (Декларация 1991 г. и Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524).

В Решении Совета говорится о том, что утверждаемый Положением порядок не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных организаций, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями (ст. 18). Следовательно, на уровне подмосковного города применялось разграничение, в соответствии с которым собрания и даже митинги

могут проводиться трудовыми коллективами и общественными организациями. На подобного рода собраниях решаются вопросы, касающиеся членов коллектива и организации в целом.

Однако заметим, что данные мероприятия не относятся к публичным, хотя и не именуется частными (непубличными).

Следующий период свободной демократической России охарактеризован принятием новой Конституции РФ 1993 г. [13], закрепившей право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), а также бурным развитием законодательства различных сфер гражданских отношений.

Гражданский кодекс РФ (часть первая) [14], принятый в 1992 г., устанавливает статус лиц в гражданских правоотношениях. В частности, ст. 66.3 закрепляет обязанность принятия решений публичными и непубличными обществами на общих собраниях.

Переход страны на рыночные отношения опосредовал принятие в 1995 г. Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [15] (далее – Закон № 82-ФЗ).

В контексте рассматриваемого вопроса значимой является ст. 3 Закона № 82-ФЗ, в которой детализировалось конституционное право граждан на собрание, объединение [15], а именно законодательно было закреплено то, что их создание «способствует реализации прав и законных интересов граждан». Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей (ст. 5 Закона № 82-ФЗ). Члены общественного объединения – лица, заинтересованные в совместном решении задач и целей объединения. Общие задачи решаются посредством созыва собрания, съезда, конференции, и это совсем не члены трудового коллектива, они не связаны трудовыми обязанностями.

Важным является тот факт, что для создания объединения не обязательен заявительный характер. Согласно абз. 3 и 4 ст. 3 Закона № 82-ФЗ граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Создаваемые общественные объединения могут функционировать без государственной регистрации [16] и приобретения прав юридического лица. Закон № 82-ФЗ закрепил организационно-правовые формы общественных

объединений (ст. 7): общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Из перечисленных только политические партии подлежат обязательной государственной регистрации [17].

Применительно к вопросу о разновидности таких собраний следует обратить внимание на Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [18] и Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) и др.

Например, Закон № 208-ФЗ закрепил правило о том, что высшим органом управления общества является общее собрание акционеров. Общее собрание акционеров общества обязано ежегодно проводить ежегодно (ст. 47). Акционеры – держатели акций общества. Они не являются членами трудового коллектива. О проведении ежегодного собрания не требуется сообщать в исполнительные органы власти и получать разрешение. Акционерное общество отчитывается о проведении собрания и принятых на нем решениях только перед Центральным банком России (как регулятором вопросов, связанных с движением акций).

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [19] закрепляет право граждан совместно с другими людьми собираться для целей вероисповедания, религиозных собраний (ст. 2, 16), участия в паломничествах (ст. 20) и т.п.

Трудовой кодекс РФ (вступ. в силу в 2001 г.) в числе прочих регулирует порядок проведения собраний членов трудового коллектива [20]. Право проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирования в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки, предоставлено работникам в силу ст. 401 ТК РФ.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод о том, что начиная с 1991 г. законодательное регулирование отношений при проведении непубличных мероприятий, частных мероприятий, развивалось преимущественно в рамках гражданского права. Специального закона, системно регулирующего административно-правовые аспекты проведения непубличных мероприятий, в момент наступления COVID-19 вообще не было.

Декларируемое российской Конституцией право граждан РФ на мирные собрания обретает реальный смысл лишь в 2004 г. с принятием Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собра-

ниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», нормы которого направлены на обеспечение реализации данного права [21]. Закон № 54-ФЗ закрепляет не только виды публичных мероприятий, но и порядок организации и проведения публичного мероприятия. Закон императивно закрепляет правило об уведомительном порядке проведения публичного мероприятия.

Лишь с наступлением пандемии COVID-19 обнаружилась необходимость в регулировании проведения не только публичных, но и частных (непубличных) мероприятий. Однако к этому моменту в России сложилась система нормативных правовых актов, регулирующих сферы общественной жизни. Таким образом, опираясь на нормы Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [22], регулирующего вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также на Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [23], Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» [24], начали вводиться административно-принудительные меры, которые до настоящего времени призваны ограничивать массы людей с целью обеспечения безопасности и предотвращения распространения заболеваний.

В качестве примера можно привести Регламент по организации и проведению официальных физкультурных и спортивных мероприятий на территории РФ в условиях сохранения рисков распространения COVID-19 [25], который разработан в том числе на основе федеральных законов № 52-ФЗ и № 323-ФЗ.

Сущность принятия в стране указанных законов сводится к регулированию отношений, которые связаны с решением коллективных вопросов сообща, посредством проведения собраний, конференций и других форм с присутствием большого количества людей. Как отмечалось, данные мероприятия, имеющие частный характер и касающиеся решения вопросов лишь участников собрания (т.е. не связанных с вопросами политики, экономики и государства), в силу действующего законодательства нельзя было отнести к публичным.

Например, С.В. Симоновой исследовалась проблема состава административного правонарушения, которая заключалась в том, что ст. 20.2.2 КоАП РФ вводится ответственность за организацию угрожающего общественному порядку массового мероприятия (в самом общем смысле), в то время как порядок организации и проведения

массовых акций в Российской Федерации нормативно не урегулирован [26].

Н.И. Полянко, В.Н. Галузо подчеркивали невозможность предупреждения пандемии коронавирусной инфекции без правового регулирования. Они отмечали несовершенство правового регулирования в целом (в частности, в крупных субъектах – Москве и Московской области) [27].

На наш взгляд, вывод о необходимости правового регулирования частных (непубличных) мероприятий очевиден в связи с сохраняющейся напряженной эпидемической обстановкой по новой коронавирусной инфекции (COVID-2019). Уже сейчас государством принимаются меры по определению возможности проведения массовых мероприятий с учетом предложений (предписаний) главных государственных санитарных врачей субъектов РФ [28].

Таким образом, в условиях темпа распространения коронавирусной инфекции [29] целесообразно развитие регулирования частных (непубличных) массовых мероприятий с целью поддержания общественного порядка и обеспечения безопасности иных граждан при реализации конституционного права на собрание.

Список литературы:

1. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь русского языка : современная редакция / Д.Н. Ушаков. – М. : Дом слав. кн., 2008. – 959 с.
2. Камиллов, М.А. Этапы административно-правового регулирования публичных мероприятий / М.А. Камиллов // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 449–453.
3. Гессен, В.М. Исключительное положение / В.М. Гессен. – Харьков, 2004.
4. Именной высочайший указ Правительствующему сенату от 12 октября 1905 г. «Об установлении временных правил и дополнений действующих постановлений о собраниях» // Собрание узаконений Российской империи. – 1905. – 13 окт. – Отд. 1. – Ст. 1649. – Серия: Право. – 1905. – № 47. – С. 3843.
5. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СПС «КонсультантПлюс».
6. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. – 1995. – 5 апреля.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с «Протоколом № 1» (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.),

«Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163.

8. Указ № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» (с изм. от 25 мая 1992 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 31, ст. 504.

9. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (в ред. от 20 марта 2001 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27, ст. 909 (утратил силу с 1 июля 2002 г. в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ).

10. О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52, ст. 1865.

11. О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования : указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 22, ст. 1216. (Утратил силу с 3 ноября 2004 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 3 ноября 2004 г. № 1392).

12. Об утверждении Положения о порядке организации собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в г. Юбилейный : решение Совета депутатов г. Юбилейный МО от 5 февраля 1998 г. № 4 // Спутник. – 1998. – 30 мая.

13. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ст. 4398.

14. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г., с изм. от 8 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

15. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1930.

16. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3431.

17. О политических партиях : федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29, ст. 2950.

18. Об акционерных обществах : федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 1.

19. О свободе совести и о религиозных объединениях : федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39, ст. 4465.

20. Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

21. Звоненко, Д.П. Административное право : учебник / Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов. – М. : Юстицинформ, 2007. – 416 с.

22. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

23. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

24. О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 23, ст. 2927.

25. Регламент по организации и проведению официальных физкультурных и спортивных мероприятий на территории Российской Федерации в условиях сохранения рисков распространения COVID-19 : утв. Минспортом России, Главным государственным санитарным врачом РФ 31 июля 2020 г. (в ред. от 25 мая 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Симонова, С.В. Юридическая фикция как прием законодательства Российской Федерации о свободе собраний и практике его применения / С.В. Симонова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3. – С. 330–341.

27. Полянко, Н.И. О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации / Н.И. Полянко, В.Н. Галузо // Актуальные исследования. – 2020. – № 8 (11). – С. 8–14.

28. О мерах по ограничению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации в случаях проведения массовых мероприятий : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2021 г. № 18 // СПС «КонсультантПлюс».

29. В России за сутки выявили 25 133 новых случая COVID-19 // Известия : официальный сайт. – URL: <https://iz.ru/1231564/2021-10-06/v-rossii-za-sutki-vyivavili-25-133-novykh-sluchaia-covid-19> (дата обращения: 06.10.2021).

А. В. Мазенин,
*аспирант кафедры правового
обеспечения государственного
управления и национальной
безопасности Уральского
института управления Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте РФ*

A. V. Mazein,
*Postgraduate Student of the
Department of Legal Support of Public
Administration and National Security
of the Ural Institute of Management-
branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration
mazein-av@ranepa.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-229-238

ПОНЯТИЕ ПРИНЦИПА ПРОАКТИВНОСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: НАУЧНЫЕ И ЛЕГАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена стремительным распространением принципа проактивности в управленческой деятельности органов исполнительной власти. Цель статьи – определить сущность принципа проактивности с учетом подходов, выработанных в современной науке и законодательстве. Автор обращает внимание на то, что понятие «проактивность» носит междисциплинарный характер. В связи с этим он выявляет подходы к определению сущности принципа проактивности в психологии, педагогике, экономике, сопоставляет их с позициями ученых-юристов и в результате делает вывод о схожести подходов, выработанных различными науками. В качестве основных признаков проактивности им называются инициативность, самостоятельность, опережающий характер деятельности. Автор также осуществляет контент-анализ нормативных правовых актов на предмет закрепления в них легального определения принципа проактивности, проактивной деятельности. Соответствующий анализ позволяет сделать вывод, что принцип проактивности в управленческой деятельности субъектов государственного управления отражает самостоятельность и инициативность в принятии управленческих решений до получения соответствующих запросов от граждан и организаций, свидетельствует о намерении действовать «на опережение» для достижения позитивного результата или минимизации возможных негативных последствий.

Ключевые слова: принцип проактивности, проактивная деятельность, управленческая деятельность, государственное управление, правовое регулирование, исполнительная власть, государственная услуга, государственная функция, административный регламент.

THE DEFINITION OF THE PRINCIPLE OF PROACTIVITY IN THE MANAGEMENT ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES: SCIENTIFIC AND LEGAL APPROACHES

Abstract: the relevance of the article is due to the rapid spread of the principle of proactivity in the management activities of executive authorities. The purpose of the article is to determine the essence of the principle of proactivity, considering the approaches developed

in modern science and legislation. The author draws attention to the fact that the concept of "proactivity" has an interdisciplinary character. In this regard, he identifies approaches to determining the essence of the principle of proactivity in psychology, pedagogy, economics and compares them with the positions of legal scientists. As a result, the author concludes that the approaches developed by various sciences are similar. The author names initiative, independence, and the proactive nature of activity as the main signs of proactivity. The author also performs a content analysis of regulatory legal acts for the purpose of fixing in them the legal definition of the principle of proactivity, proactive activity. The corresponding analysis allows us to conclude that the principle of proactivity in the management activities of public administration entities reflects independence and initiative in making managerial decisions before receiving appropriate requests from citizens and organizations, indicates the intention to act "ahead of the curve" to achieve a positive result or minimize possible negative consequences.

Keywords: *the principle of proactivity, proactive activity, management activities, public administration, legal regulation, executive branch, public service, state function, administrative regulations.*

В настоящее время в обществе стремительно распространяются новые информационно-коммуникационные технологии [1]. Кроме влияния на межличностные отношения и деятельность хозяйствующих субъектов такие технологии определяют трансформацию управленческой деятельности, осуществляемой органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Как отмечает Т.В. Щукина, «это серьезно изменяет внешнее выражение форм управленческой деятельности органов исполнительной власти» [2, с. 39]. В частности, использование современных технологий позволяет соответствующим органам заменить бумажные документы информационными ресурсами, работа с которыми увеличивает скорость выполнения управленческих действий. При этом цифровые технологии влекут не только изменение внешнего выражения управленческой деятельности, они «трансформируют и сущность принятия управленческого решения» [2, с. 39].

Сегодня в отечественной управленческой практике получает распространение проактивная форма осуществления управленческих действий. Проактивность как принцип деятельности предполагает принятие управленческого решения без заявления гражданина или организации, в том числе в автоматическом режиме.

Внедрение проактивных форм деятельности имеет стратегически важное значение для развития государственного управления. В своем Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Президент РФ отметил, что «до конца 2020 года предоставление всех ключевых государственных услуг следует перевести именно в проактивный формат» [3].

Поскольку принцип проактивности применяется в отечественной управленческой практике недавно и субъектам государственного управления предстоит расширить практику его применения, необходимо сформулировать понятие указанного принципа. Это позволит наиболее корректно подготавливать нормативные правовые акты, регулирующие осуществление управленческих действий в проактивной форме.

Понятие «проактивность» является междисциплинарным, поэтому целесообразно выявить подходы к определению его сущности, а также установить, насколько подходы, выработанные в психологии, педагогике и менеджменте, соотносятся с подходами, выработанными в юридической науке.

Соответствие существующих научных представлений о принципе проактивности и установленных легальных определений устанавливается посредством применения контент-анализа нормативных правовых актов.

По итогам анализа научной литературы и нормативных правовых актов можно сформулировать определение принципа проактивности в управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти.

А. И. Ерзин и Г. А. Епанчинцева считают, что концепт проактивности возник в работах по организационной психологии в 1990-х гг. [4]. Позднее, по их замечанию, соответствующие идеи детализировались в *психологии здоровья и клинической психологии*.

А. И. Ерзин указывает, что проактивность отражает характеристику личности, поведение которой обусловлено внутренними побуждениями, которая готова активно воздействовать на условия среды в противоположность пассивному приспособлению и т. д. [5].

В рамках *организационной психологии* О. А. Абрамова и А. Н. Татарко отмечают, что в условиях проактивности «позитивная, внутренняя мотивация позволяет предвидеть возможные варианты развития событий и подготовиться к ним» [6].

Аналогичный подход встречается в *педагогике*. В частности, А. В. Трегубчак полагает, что повышению успешности учебного процесса способствует стимулирование проактивного поведения обучающихся, в том числе поддержание высокого уровня их мотивации, нацеленности на результат [7].

Соответствующие идеи об инициативности, непринятии приспособленческого поведения нашли распространение в *экономических исследованиях*. Так, по мнению В. М. Безденежных и А. С. Родионова, проактивность «позволяет не ждать перемен, а становиться иници-

атором внедрения в жизнедеятельность новых технологических достижений» [8]. По замечанию О.В. Томазовой и Е.В. Волкодавовой, проактивный подход направлен на «предвидение в выявлении и устранении слабых мест при принятии управленческого решения» [9].

А.М. Грант и С.Дж. Эшфорд указывают, что проактивность отражает действия опережающего характера, которые ориентированы на изменения среды [10].

Соответствующие идеи находят отражение и в *юридических исследованиях*.

В наиболее общем смысле, с точки зрения Р.М. Янковского, проактивность требует от юриста «мыслить, как мыслит клиент» [11]. В связи с этим в сфере государственного управления субъекты управленческой деятельности должны предвидеть запросы граждан и организаций.

С учетом этого замечания П.П. Кабытов и О.Е. Стародубова указывают, что принцип проактивности «подразумевает возможность инициирования процедуры предоставления государственной услуги органом исполнительной власти самостоятельно, т.е. до подачи заявителем заявления» [12].

Возможность самостоятельного инициирования процедуры предоставления публичной услуги органом власти как признак проактивности называют также И.А. Пуляевская и Е.М. Якимова [13].

Подчеркнем, что в настоящее время отечественные ученые-правоведы преимущественно обращают внимание на реализацию принципа проактивности при предоставлении государственных услуг, зарубежные же авторы не ограничиваются этими отношениями.

В частности, Х. Ву, К. Копер и К. Лам анализируют использование принципа проактивности в деятельности полиции, когда полицейские не только реагируют на вызовы граждан, но и обрабатывают «большие данные» для предупреждения возможных правонарушений [14].

Обзор литературы позволяет сделать вывод о схожести подходов к определению содержания принципа проактивности у ученых-правоведов и представителей других областей знания. Можно отметить, что вне зависимости от субъектов деятельности, будь то преподаватель, менеджер, экономист, управленец, проактивность их воздействия отражает инициативность, самостоятельность, опережающий характер деятельности.

Как указывалось ранее, в Российской Федерации начало внедрения принципа проактивности в управленческую деятельность было положено Президентом РФ. В Послании Федеральному Собранию он отметил, что до конца 2020 г. предоставление всех ключевых государственных

услуг следует перевести именно в *проактивный формат*, когда человеку достаточно выслать запрос на необходимую услугу, а остальное система должна сделать самостоятельно, автоматически [3].

Полноценное закрепление данного принцип получил в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15], которым были внесены изменения в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Так, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» был дополнен *новой статьей 7.3 «Организация предоставления государственных и муниципальных услуг в упреждающем (проактивном) режиме»*. Данная статья предполагает, что при наступлении событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг, могут быть реализованы два варианта управленческих действий:

1) уведомить заявителя о возможности подать запрос о предоставлении соответствующей услуги для немедленного получения результата предоставления такой услуги;

2) при условии наличия запроса заявителя о предоставлении государственных или муниципальных услуг, в отношении которых у заявителя могут появиться основания для их предоставления ему в будущем, проводить мероприятия, направленные на формирование результата предоставления соответствующей услуги [16].

При этом принцип проактивности *не отнесен законодателем к числу принципов предоставления государственных и муниципальных услуг*, установленных в ст. 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Таким образом, заявительный порядок предоставления государственных и муниципальных услуг определен в качестве базового по отношению к принципу проактивности, что справедливо отмечают И. А. Пуляевская и Е. М. Якимова [13].

Отдельные положения, раскрывающие содержание принципа проактивности, закреплены в подзаконных правовых актах.

Так, применительно к предоставлению мер социальной поддержки Министерство труда и социальной защиты РФ в Приказе от 30 декабря 2020 г. № 983 определило, что «проактивное предоставление мер социальной поддержки – механизм назначения и выплаты мер социальной поддержки без представления гражданином заявления и иных документов (сведений), при котором на основании данных государственных информационных систем определяется жизненная

ситуация гражданина, право на получение мер социальной поддержки, расчет положенного объема мер социальной поддержки, а также осуществляется выплата мер социальной поддержки» [17].

В Консолидированной ведомственной программе цифровой трансформации Министерства труда и социальной защиты РФ от 3 февраля 2021 г. уточняется, что проактивное предоставление услуги подразумевает предоставление услуги без фактического обращения заявителя [18].

Отдельные трактовки принципа проактивности встречаются в законодательстве субъектов РФ. Так, в Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года принцип проактивности раскрывается формулировкой «что положено гражданину по закону, получается им автоматически» [19].

Рассмотренные доктринальные идеи и легальные определения позволяют сделать вывод, что *принцип проактивности в управленческой деятельности субъектов государственного управления* раскрывается в самостоятельности принятия управленческих решений до получения соответствующих запросов от граждан и организаций, свидетельствует о намерении действовать «на опережение» для достижения позитивного результата или минимизации возможных негативных последствий.

В настоящее время практика правового закрепления принципа проактивности расширяется. Наиболее распространенным способом правового регулирования осуществления конкретного управленческого действия является закрепление в одном правовом акте, например в административном регламенте. В соответствии с Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228, органы, предоставляющие государственные услуги, при разработке административных регламентов, предусматривают возможность предоставления государственной услуги в упреждающем (проактивном) режиме [20].

Отметим, что на сегодняшний день в субъектах РФ совокупно принято не более 500 административных регламентов, определяющих возможность или невозможность предоставления услуг в проактивном режиме (по результатам анализа СПС «КонсультантПлюс»).

Такая ситуация допустима, поскольку согласно ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ административные регламенты субъектов РФ, муниципальных образований подлежат приведению в соответствие с указанными требованиями поэтапно в срок до 1 января 2024 г.

Очевидно, что до 2024 г. число соответствующих регламентов будет увеличиваться, поскольку органы государственной власти ставят задачи по расширению практики использования проактивных форм деятельности. Так, положения о *намерении дальнейшего внедрения проактивных форм* деятельности содержатся в различных документах стратегического планирования.

Большинство субъектов РФ поставили задачу по увеличению к 2024 г. количества государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти в реестровой модели и (или) в упреждающем (проактивном) режиме, до 50 единиц [21, 22]. В отдельных субъектах РФ предполагается достижение более высокого показателя (например, в Алтайском крае – до 80 единиц) [23]. Проведенное исследование показывает, что с конца 2019 г. – начала 2020 г. в Российской Федерации распространяется применение принципа проактивности в управленческой деятельности органов государственной власти, в том числе при предоставлении государственных услуг.

При этом в административном праве принцип проактивности раскрывается так же, как и в иных областях знания. В настоящее время принцип проактивности, подразумевающий самостоятельное принятие управленческих решений до получения соответствующих запросов от граждан и организаций, свидетельствует о намерении органа государственной власти действовать «на опережение» для достижения позитивного результата или минимизации возможных негативных последствий.

Анализ правовых актов показывает, что число областей общественных отношений, в которых данный принцип уже нашел отражение, незначительно – социальное обеспечение, охрана здоровья граждан, налоговое администрирование, государственный контроль. Х.М. Бьюнг и О. Янгмин признают, что не следует ожидать от проактивной деятельности одинаково активного реагирования на различные проблемы и вызовы [24]. Поэтому, исследователям необходимо рассмотреть вопросы постепенного внедрения принципа проактивности в иные сферы.

Список литературы:

1. Мау, В.А. Экономика и политика 2019–2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы / В.А. Мау // Вопросы экономики. – 2020. – № 3. – С. 5–27.
2. Щукина, Т.В. Обновление форм, методов и инструментов управленческой деятельности в системе публичного управления: особенности и направления правового регулирования / Т.В. Щукина // Вопросы экономики и права. – 2020. – № 141. – С. 36–40.

3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2021).

4. Ерзин, А.И. Самоэффективность, проактивность и жизнестойкость в обучении (влияние на академические интересы и достижения студентов) / А.И. Ерзин, Г.А. Епанчинцева // Современное образование. – 2016. – № 2. – С. 65–83.

5. Ерзин, А.И. Проблема проактивности в психологии здоровья / А.И. Ерзин // Психолог. – 2014. – № 1. – С. 94–124.

6. Абрамова, О.А. Инновационная культура в организации: на пути к проактивному поведению / О.А. Абрамова, А.Н. Татарко // Организационная психология. – 2019. – Т. 9, № 4. – С. 98–124.

7. Трегубчак, А.В. Проактивность обучаемых как необходимое условие успешности процесса обучения иностранным языкам / А.В. Трегубчак // Романо-германская филология. Достижения и перспективы обучения иностранным языкам в новом столетии : матер. Четверт. итог. науч.-практ. конф., Рязань, 20 апреля 2018 г. / под ред. Г.А. Плюхиной, Н.К. Костиной. – Рязань : ФГК ВОУ ВО «Рязанское высшее воздушно-десантное ордена Суворова дважды Краснознаменное командное училище имени генерала армии В.Ф. Маргелова» Министерства обороны РФ, 2018. – С. 50–54.

8. Безденежных, В.М. Проактивный риск-ориентированный подход в сценарном планировании деятельности хозяйствующих субъектов / В.М. Безденежных, А.С. Родионов // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10, № 6. – С. 76–83.

9. Томазова, О.В. Проактивность как фактор принятия эффективного управленческого решения при восстановлении и реновации оборудования / О.В. Томазова, Е.В. Волкодавова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – Т. 21, № 3. – С. 288–294.

10. Grant, A.M. The dynamics of proactivity at work / A.M. Grant, S.J. Ashford // Research in Organizational Behavior. – 2008. – № 28. – С. 3–34.

11. Янковский, Р.М. Legaldesign: новые вызовы и новые возможности / Р. М. Янковский // Закон. – 2019. – № 5. – С. 76–86.

12. Кабытов, П.П. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти / П.П. Кабытов, О.Е. Стародубова // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 113–126.

13. Пуляевская, И.А. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг / И.А. Пуляевская, Е.М. Якимова // Административное право и процесс. – 2021. – № 4. – С. 58–61.

14. Wu, X. Measuring the Impacts of Everyday Police Proactive Activities: Tackling the Endogeneity Problem / X. Wu, C. Koper, C. Lum // Journal of Quantitative Criminology. – 2021.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.08.2021).

16. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.08.2021).

17. Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» национального проекта «Демография» : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 30 декабря 2020 г. № 983 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2021).

18. Консолидированная ведомственная программа цифровой трансформации Министерства труда и социальной защиты РФ : утв. Минтрудом России, ПФ России, Рострудом, ФСС России 3 февраля 2021 г. // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.08.2021).

19. О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года» : областной закон Ленинградской области от 8 августа 2016 г. № 76-оз // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.09.2021).

20. Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.09.2021).

21. О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы» : постановление правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 г. № 494 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.09.2021).

22. Об утверждении государственной программы Республики Алтай «Развитие экономического потенциала и предпринимательства» : постановление Правительства Республики Алтай от 29 июня 2018 г. № 201 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.09.2021).

23. Об утверждении государственной программы Алтайского края «Цифровое развитие экономики и информационной среды Алтайского края» : постановление Правительства Алтайского края от 24 января 2020 г. № 25 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.09.2021).

24. Byung, H.M. How Do Performance Gaps Affect Improvement in Organizational Performance? Exploring the Mediating Roles of Proactive Activities / H.M. Byung, O. Youngmin // Public Performance & Management Review. – 2020. – 43:4. – С. 766–789.

А.И. Самсонов,
соискатель сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

A. I. Samsonov,
Applicant of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process of ISL RAS
ai.samsonov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-238-246

ЭВОЛЮЦИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (КОНЕЦ XV – НАЧАЛО XX ВЕКА)

***Аннотация:** в статье рассматриваются нормативные акты, раскрывающие содержание инвестиционной функции публичной власти на муниципальном уровне, изданные начиная с завершения процесса формирования целостного централизованного Российского государства в конце XV–XVI в. до его распада в 1917 г. На исторических примерах проанализированы внешние правовые проявления инвестиционной функции, выявлены нормы, посвященные регулированию инвестиционной деятельности органов публичной власти, определена дата первого официального закрепления классических инвестиционных полномочий органов публичной власти на местном уровне. Работа позволяет точнее определить природу и содержание инвестиционной функции органов публичной власти на местном уровне, выработать подходы к ее изучению и совершенствованию. Сделаны соответствующие исследованию выводы.*

***Ключевые слова:** административные процедуры в инвестиционной сфере, муниципальная инвестиционная деятельность, функции местного самоуправления, генезис функций органов публичной власти, муниципально-частное партнерство, правовая защита инвестиций, управление инвестициями.*

EVOLUTION OF THE INVESTMENT FUNCTION OF PUBLIC AUTHORITIES AT THE MUNICIPAL LEVEL (LATE XV – EARLY XX CENTURY)

***Abstract:** the article discusses regulations that reveal the content of the investment function of public authorities at the municipal level, published since the completion of the process of forming a holistic centralized Russian state at the end of the XV–XVI centuries prior to its collapse in 1917, the external legal manifestations of the investment function were analyzed on historical examples, the norms devoted to the regulation of investment activities of public authorities were identified, the date of the first official consolidation of the classical investment powers of public authorities at the local level was also identified. The work makes it possible to more accurately the nature and content of the investment function of the public authorities at the local level, develop approaches to studying and improving it. Related conclusions are presented.*

***Keywords:** administrative procedures in the investment sphere, municipal investment activities, functions of local self-government, the genesis of functions of public authorities, municipal private partnership, legal protection of investments, investment management.*

Реализация указов Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [1] и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [2] требует изменений в работе органов власти на муниципальном уровне в инвестиционной сфере. Для этого нужны данные о закономерностях развития их соответствующих полномочий.

Поскольку понятие инвестиций возникает в конце XVIII в. [3], а единая система административно-территориального устройства в России складывается с конца XV в., такое исследование целесообразно начинать с обозначенного периода во взаимосвязи с экономической «протофункцией», которая последовательно выростала из финансовой функции публичной власти на местах, имевшей в основном фискальное выражение и обозначавшейся термином «кормление».

Наравне с правоохранительной она признавалась основной на высшем уровне публичной власти и находила отражение в Судебниках 1497 г. [4, с. 339–374] и 1550 г. [5, с. 232–261]. В Приговоре царском о кормлениях и службе 1555–1556 гг. впервые содержится указание на то, что экономическая составляющая имела гораздо более глубокое содержание и не ограничивалась сбором податей и пошлин. В преамбуле к данному Приговору указывалось, что «по се время бояре и князи и дети боярские сидели по кормлением по городом и по волостем, для росправы людем и всякого устройства землям и собе от служб для покою и прекормления» [6, с. 267–269]. Упоминание задачи о «всяком устройении земли» позволяет говорить о признании за ними полномочий по обеспечению социально-экономического развития территорий и развитию экономической основы местного самоуправления.

Такое понимание функций органов власти на местах прослеживается в Соборном уложении 1649 г. [7] и в начале реформ Петра I. В первом случае приоритет отдавался правоохранительным и фискальным функциям (главы VI, VII и XVII). При учреждении Бурмистерской палаты в Москве [8] и Земских изб в городах [9] в 1699 г. и в Указе 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» [10] ключевое значение имела фискальная составляющая.

В Регламенте 1721 г. [11] содержание экономической функции вновь созданных органов местного управления – магистратов – значительно расширилось. В его XIV главе установлено, что должность магистрата как главы и начальства «всему гражданству», помимо всего прочего, состоит в том, чтобы «учреждать всю экономію (или домостроительство) города, яко купечество, всякое ремесло, художество и прочее, и чинить о всяких нуждах, и что к гражданской

пользе принадлежит... того ради (оны) Магистраты Губернаторам и Воеводам не должны подчинены быть въ томъ, что до градскаго суда и экономіи касается». Таким образом, за ними признавались полномочия и задачи по расходованию средств для достижения общественно полезных эффектов и независимость в управлении хозяйственными делами. Инструкцией 1728 г. [12] последняя была значительно сокращена, но понимание магистратов как самостоятельной экономической функции сохранится длительное время.

Практически в неизменном виде мы находим данное понимание в утвержденном Екатериной II в 1775 г. «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи» [13]. В нем обозначался целый круг вопросов, которые на местном уровне решали представители государственной власти, а не самоуправления. Это вопросы управления объектами, предназначенными для обеспечения обороны государства, эпидемиологической безопасности и социальных функций. Основы функционирования других органов публичной власти на местах признавались неизменными: «277. Старостамъ и Словесному Суду по городам остаться на прежнем основаніи...», «279. Въ городахъ остаться имеютъ Городовые Магистраты...»

С подписанием 21 апреля 1785 г. Грамоты на права и выгоды городам Российской империи [14] признаваемое содержание экономической функции значительно расширяется. В статьях 2 и 146–155 данного нормативного акта за органами власти на местах признается право собственности на отдельные виды имущества и определяется порядок формирования публичной собственности на местном уровне. В статьях 18, 39, 42, 152, 153 и 167 Ремесленного положения подтверждаются их полномочия расходовать средства на ее создание и развитие («...построить и содержать мучныя, или пильныя, или иныя водяныя или ветряныя мельницы», «...составлять особливую казну своими добровольными складками и оную казну употреблять имъ по общему ихъ согласію» и т.д.).

В данном нормативном акте впервые закрепляются инвестиционные полномочия органов власти на местах. В статье 153 напрямую установлено: «Изъ остающихся отъ городского расхода денегъ дозволяется городамъ завести Банки на общихъ Государственныхъ установленіяхъ, или же въ заведенные публичныя Банки деньги свои отдавать для приращенія». Помимо этого, содержался ряд установлений, которые по сути подразумевали инвестиционную деятельность публичного субъекта. В статье 152 определялось, что «законные городовые расходы суть: <...> 3. Строеніе городское и починки онаго». Статья 167, описывая полномочия Городской Думы, устанавливала,

что ей «предлежать попеченія: <...> 6. Наблюдать за прочностію публичныхъ городскихъ зданій, стараться о построении всего потребнаго, о заведеніи площадей для стечения народа по торгу, пристаней, анбаровъ, магазиновъ и тому подобнаго, что можетъ быть для города потребно, выгодно и полезно. 7. Стараться о приращении городскихъ доходовъ на пользу города и для распространения заведеній по Приказу Общественнаго Призренія».

Такой объем норм свидетельствует о том, что начиная с 1785 г. в России подобно тому, как в XV–XVII вв. из финансовой функции вырастала функция экономическая, из последней начинает формироваться самостоятельная специальная инвестиционная функция органов публичной власти на местах.

Уже в изданном Павлом I в 1797 г. Учреждении об императорской фамилии [15] для вновь создаваемых органов государственной власти на местах – Департамента уделов и его экспедиций – содержались нормы об инвестиционных полномочиях аналогичного с жалованной грамотой содержания. В частности, параграф 118 предписывал данным органам управления: «О статьяхъ, отдаваемыхъ в оброкъ, наиприлежнейше стараться, чтобъ не только платимый съ нихъ донине оброкъ не уменьшался, но чрезъ хозяйственное, порядочное распряженіе отъ времени до времени имелъ приращеніе, которое непременно последовать можетъ при тщательномъ наблюдении последующихъ предписаній: 1. Существующіе донине мельницы, заводы и другія разныя заведенія препоручить надлежитъ знающимъ людямъ освидетельствовать, и что въ оныхъ усмотрено будетъ неисправное или неудобное, къ уменьшенію дохода относящееся, оное велеть исправить, и въ такое состояніе привести, чтобы прибавкою отъ того оброка не только издержки на поправленіе употребленныя могли быть возвращены, но и сверхъ того была бь ощутимая прибыль <...> 3. Если усмотрены будутъ выгодныя места къ построению вновь мучныхъ разнаго рода и пильныхъ мельницъ, винныхъ заводовъ или же другихъ какихъ заведеній, какъ-то фабрикъ и рукоделій, соответствующихъ обычаемъ техъ краевъ народнымъ, собственнымъ ихъ выгодамъ и казеннымъ, и положеніямъ каждаго селенія, отъ коихъ ясно предусмотрена будетъ немалая польза, оные заводить». В дополнение к этому параграф 126 устанавливал: «...нужнымъ находимъ предписать: 1. Хотя о принадлежности капитала сего (удельнаго. – Прим. А.С.) Департаменту уделовъ и следовало бы самому Департаменту въ заемъ его раздавать, но какъ раздача заимообразно денегъ изъ разныхъ Государственныхъ местъ можетъ наносить конфузію, и подавать скорее случаи къ разнымъ отъ заимщиковъ обманамъ: то деньги, для сей раздачи назначаемыя, отсы-

латъ въ Банкѣ для отдачи в проценты, по правиламъ о вкладчикахъ въ Уставе о Банкахъ предписаннымъ. 2. А Департаментъ уделовъ обязанъ будетъ съ Банкомъ вести счетъ и иметь у себя въ известіи состояніе всего капитала, съ причисленіемъ къ оному процентовъ, и означенія, что кому въ заемъ отдано и подъ какой именно закладъ».

Тем самым органам управления сельскими территориями, находящимися в ведении императора, напрямую предписывалось заниматься инвестиционной деятельностью в форме как капитальных вложений (§ 118), так и финансовых (сберегательных) инвестиций (§ 126).

На короткий период 1798–1801 гг. тремя последовательно утвержденными нормативными актами [16, 17, 18] Павел I отобрал у органов управления городов многие, в том числе инвестиционные, полномочия. Однако Александр I Манифестом от 2 апреля 1801 г. «О восстановлении Городоваго Положения и грамоты, данной городам» [19] и Именным, данным Сенату указом от 12 февраля 1802 г. «О восстановлении разных присутственных мест и о штатном положении Санктпетербургской и Московской губерний» [20] их восстановил.

С этого времени инвестиционные полномочия прочно признаются за органами власти на местном уровне, что находит отражение в многочисленных уставах и положениях времен Александра I – Николая I. Так, в Именном, данном Сенату указе 1846 г. «О новом положении об общественном управлении С. Петербурга» [21] в очередной раз подчеркивалось: «15. Предметы распорядительной Думы суть вообще те самые, которые въ существующемъ нынѣ порядкѣ предоставлены Думѣ Шестигласной, съ необходимыми лишь изменениями при новомъ, на изложенныхъ ниже основаніяхъ, образованіи особыхъ для заведыванія каждымъ сословіемъ Управъ».

Изданные в ходе реформ Александра II и контрреформ Александра III Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. [22] и 1890 г. [23], а также Городовые Положения 1870 г. [24] и 1892 г. [25] сохраняют преемственность данных установлений. Несмотря на всю радикальность вводимых ими изменений, круг инвестиционных полномочий органов власти на местном уровне остается практически неизменным [22, ст. 2; 23, ст. 2; 24, ст. 55 и 72; 25, ст. 2]. В каждом из Положений содержится более двух десятков норм, характеризующих инвестиционную составляющую экономической функции органов власти на местном уровне. Однако в отдельный блок они по-прежнему не выделяются и инвестиционными не именуются.

Особого внимания заслуживают три факта: 1) выделяется блок норм, связанных с административными процедурами в инвестиционной сфере [24, гл. 6]; 2) в едином контексте начинают упоминаться

полномочия по управлению собственной инвестиционной деятельностью и администрированию инвестиционной деятельности других лиц [24, ст. 115]; 3) начинает формироваться блок полномочий высших органов власти в сфере решения экономических и инвестиционных вопросов местного уровня [24, ст. 83].

Задача «стараться о приращении доходов» уже не декларируется. Возможно, она стала само собой разумеющейся, однако из текста Положений этого напрямую не следует. Наоборот, приходится констатировать, что понимание инвестиционной функции как условия роста экономического благосостояния населения к законодателю так и не пришло. Для всех четырех нормативных актов типовой является норма о том, что «хозяйственные операции для земских потребностей производятся: или посредством наймов, подрядов и поставок с публичных торговь, или посредством отдачи избранным лицам на комиссию, или, наконец, непосредственными хозяйственными распоряжениями Земских Управъ» [22, ст. 102]. Понимания инвестиционной составляющей как передачи средств в управление для создания потребных для решения вопросов местного значения объектов или для последующего их возврата с приращением еще не сформировано.

Приведенные факты позволяют сделать обобщения, значимые для исследования динамических закономерностей развития инвестиционных полномочий органов власти на местном уровне, и обозначить ряд ключевых дат: 1555 г. – первое определение границ и содержания финансово-экономической функции органов публичной власти на местах; 1721 г. – полномочия органов публичной власти на местах в хозяйственной сфере впервые обозначены с использованием термина «экономія»; 1785 г. – окончательное разделение финансовой и экономической функций, первое закрепление инвестиционных полномочий в их классическом современном понимании, мы предлагаем считать это датой начала оформления самостоятельной специальной инвестиционной функции; 1864–1892 гг. – резкое увеличение количества норм, определяющих инвестиционную составляющую экономической функции, без их систематизации.

Анализ приведенного ранее набора фактов с привязкой к данным датам позволяет выдвинуть две гипотезы: 1) для выделения самостоятельной функции органов публичной власти на местах с момента упоминания первых значимых для нее полномочий в условиях Российского государства потребовалось порядка 230 лет; 2) данный процесс последовательно прошел этапы закрепления в широкой формулировке, реакции (отката к предыдущему состоянию), повторного признания в сокращенном виде, накопления опыта применения.

Обе гипотезы являются научно обоснованными, но подлежат проверке при дальнейших исследованиях, т.к. имеют условием справедливости возможность экстраполяции на периоды существования Российского государства с иной формой правления.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что инвестиционная функция органов публичной власти на местном уровне зародилась при решении задачи социально-экономического развития административно-территориальных единиц государства. Значение инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений и в форме финансовой (сберегательной) инвестиционной деятельности в России было признано для органов власти на местах одновременно и в равной мере. Однако по состоянию на начало XX в. в самостоятельную специальную функцию она еще не выделилась, хотя объем предпосылок для этого был сформирован значительный.

Сейчас ее развитие проходит рубежную точку, на которой естественным представляется признание самостоятельного значения данной специальной функции. Это позволит органично удовлетворить назревшую потребность реформирования инвестиционной составляющей деятельности органов публичной власти на муниципальном уровне. При этом законодатель при принятии решения может быть сориентирован на то, что предоставление им максимально возможного круга полномочий в этой сфере не является сиюминутным решением, а соответствует объективным закономерностям развития специальных функций органов публичной власти на муниципальном уровне.

Список литературы:

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817.
2. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4884.
3. Акопян, В.М. Становление и развитие системы инвестиционного анализа в мировой практике / В.М. Акопян // Аудит и финансовый анализ. – 2011. – № 2. – С. 229–232. URL: https://www.auditfin.com/fin/2011/2/2011_П_08_02.pdf (дата обращения: 31.08.2021).
4. Судебник 1497 г. // Памятники русского права. – М., 1955. – Вып. 3. – С. 339–416.
5. Судебник 1550 г. // Памятники русского права. – М., 1956. – Вып. 4. – С. 227–350.
6. Полное собрание русских летописей: в 42 т. – СПб., 1904. – Т. 13. – 532 с.

7. Соборное уложение 1649 года // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 1. – С. 1–161.

8. Об учреждении Бурмистерской Палаты для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями и об исключении гостей и посадских людей из ведомства воевод и приказов : именной указ от 30 января 1699 г. № 1674 // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 3. – С. 598–600.

9. Об учреждении Земских Изб для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями и об исключении гостей и посадских людей из ведомства воевод и приказов : именной указ от 30 января 1699 г. № 1675 // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 3. – С. 600–601.

10. Об учреждении губерний и о расписании к ним городов : именной указ, объявленный из Ближней Канцелярии от 18 декабря 1708 г. № 2218 // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 4. – С. 436–439.

11. Регламент или Устав Главного Магистрата // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 6. – С. 291–309.

12. Наказ Губернаторамъ и Воеводамъ и их товарищамъ от 12 сентября 1728 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 8. – С. 94–112.

13. Учреждение для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 20. – С. 229–304.

14. Грамота на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 22. – С. 358–384.

15. Учреждение об императорской фамилии от 5 апреля 1797 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 24. – С. 525–569.

16. Высочайше утвержденный Уставъ столичнаго города Санктпетербурга от 12 сентября 1798 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 25. – С. 369–382.

17. О переименовании в Москве Надворнаго Суда и Городоваго Магистрата Временным для решения старых дел Департаментами; об упразднении Градской Думы; об отдаче Приказа Общественнаго Призрения в зависимость Городскаго Правления и об отсылке сумм, принадлежащих тому Приказу, в Камеральный Городскаго Правления Департамент : именной, данный Сенату указ от 17 января 1799 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 25. – С. 527–528.

18. Об учреждении во всех губернских городах Ратгаузов, с присовокуплением Устава и штата оным : высочайше утвержденный доклад Сената // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 26. – С. 542–547.

19. О восстановлении Городового Положения и грамоты, данной городам : манифест от 2 апреля 1801 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 26. – С. 602.

20. О восстановлении разных присутственных мест и о штатном положении Санктпетербургской и Московской губерний : именной, данный Сенату указ от 12 февраля 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 1-е: в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 27. – С. 41–45.

21. О новом положении об общественном управлении С. Петербурга : именной, данный Сенату указ от 13 февраля 1846 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 2-е: в 55 т. – СПб., 1847. – Т. 21, отд. 1. – С. 234–246.

22. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 2-е: в 55 т. – СПб., 1867. – Т. 39, отд. 1. – С. 1–14.

23. Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 3-е: в 33 т. – СПб., 1893. – Т. 10, отд. 1. – С. 493–511.

24. Высочайше утвержденное Городовое Положение от 1 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 2-е: в 55 т. – СПб., 1874. – Т. 45, отд. 1. – С. 821–839.

25. Высочайше утвержденное Городовое Положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи: собрание 3-е: в 33 т. – СПб., 1895. – Т. 12. – С. 430–456.
