



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

*Сборник материалов II Международной
научно-практической конференции «Управление через право»*

Редакционная коллегия:

Доктор юридических наук, доцент

А.С. Емельянов,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки Российской Федерации

А.Ф. Ноздрачев,

доктор юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,

кандидат юридических наук

А.В. Калмыкова

Москва
2023

УДК 340.12
ББК 67.01
И88

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Т.О. Шилук — к.ю.н., доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

А.Е. Помазанский — к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

И88 **Исполнительная власть и государственное управление: качество и эффективность:** сборник материалов Международной научно-практической конференции «Управление через право» / ред. кол. А.С. Емельянов, А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2023. — 261 с.

ISBN 978-5-9516-0923-6

2 марта 2022 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации состоялась II Международная научно-практическая конференция «Управление через право» на тему «Разрешительная деятельность в механизме государственного управления».

Конференция прошла в смешанном формате и привлекла значительное внимание научного сообщества, представителей органов исполнительной власти и общественных организаций. В мероприятиях Международной конференции приняли участие более 180 человек не только из России, но и из Казахстана, Беларуси и других стран.

Международная научно-практическая конференция была посвящена обсуждению наиболее актуальных вопросов государственного управления, в том числе эффективности и результативности государственного управления, осуществления судебной власти как гаранта эффективности государственного управления проведенной реформе «регуляторной гильотины» и государственного контроля (надзора), модернизации правовой концепции разрешительной деятельности государства, ее сущности и роли в регламентации экономических отношений, обобщение наилучших зарубежных практик разрешительной деятельности государства.

УДК 340.12
ББК 67.01

ISBN 978-5-9516-0923-6

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2023

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

EXECUTIVE POWER AND STATE ADMINISTRATION: QUALITY AND EFFICIENCY

*Collection of materials of the II International
Scientific and Practical Conference “Management through law”*

Editorial team:
doctor of law
A.S. Emelyanov,
doctor of law, professor,
revered scientist of Russian Federation
A.F. Nozdrachev,
doctor of law, professor
S.M. Zyryanov,
PHD
A.V. Kalmykova

Moscow
2023

*Approved at the meeting of the section “Public Law” of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviews:

T.O. Shilyuk — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL);

A.E. Pomazansky — Ph.D. in Law, Leading Researcher of the Department of Constitutional Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Executive power and state administration: quality and efficiency:
Collection of materials of the II International Scientific and Practical Conference “Management through law” / editorial team: A.S. Emelyanov, A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2023. — 261 c.

ISBN 978-5-9516-0923-6

On March 2, 2022, at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, the II International Scientific and Practical Conference “Governance through Law” was held on the topic “Permissive activity in the mechanism of public administration”.

The conference was held in a mixed format and attracted significant attention from the scientific community, representatives of executive authorities and public organizations. More than 180 people not only from Russia, but also from Kazakhstan, Belarus and other countries took part in the events of the International Conference.

The international scientific and practical conference was devoted to the discussion of the most pressing issues of public administration, including the effectiveness and efficiency of public administration, the implementation of the judiciary as a guarantor of the effectiveness of public administration, the reform of the “regulatory guillotine” and state control (supervision), the modernization of the legal concept of the licensing activities of the state, its essence and role in the regulation of economic relations, generalization of the best foreign practices of the licensing activities of the state.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	13
-----------------------	-----------

Приветственное слово Статс-секретаря – Заместителя Министра экономического развития Российской Федерации	16
--	----

Раздел I НОВЫЕ ПОДХОДЫ В КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Леднева Ю.В. Саморегулирование в финансовой сфере: система правового воздействия.....	18
Пантелеев В.Ю. Защита прав человека как определяющая основа функционирования судебной власти в системе публичного управления.....	29
Сарьян В.К., Чугунова А.В. Предложения междисциплинарного коллектива по организации государственного регулирования при предоставлении массовому пользователю критически важных информационных услуг	52
Скоробогатов А.В. Правотворчество как разрешительная деятельность.....	68
Титова Е.А. Административное судопроизводство в Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и его значение в контексте надлежащей реализации принципа независимости судебной власти	79
Черкасов К.В., Пиптюк А.В. Риск-ориентированный подход в государственном управлении: законодательное регулирование и проблемы правоприменения	85
Шеншин В.М. Взгляд на контрольно-надзорную деятельность через призму «регуляторной гильотины».....	93

Раздел II ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Авдеева Е.В. Уголовно-правовые риски, сопряженные с разрешительной деятельностью в бизнесе	105
--	-----

Оглавление

Буравлев Ю.М. К вопросу о правовом регулировании разрешительной деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.....	114
Добролюбова Е.И. Разрешительная деятельность на региональном уровне: основные тенденции.....	126
Емельянов А.С. О понимании разрешения и разрешительной деятельности в контексте реализации концепции механизма правового регулирования.....	135
Кузнецов В.И. Разрешение в русском праве: исторический аспект.....	143
Кушко М.А. Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции	150
Липски С.А. Разрешительные полномочия в условиях функциональной трехзвенности федеральных органов исполнительной власти (на примере управления природопользованием)	161
Ноздрачёв А.Ф. Научные основы проекта федерального закона об основах разрешительной деятельности.....	172
Стандзюль Л.В. Оптимизация лицензионной деятельности: современное состояние и перспективы развития	185
Субанова Н.В. Обеспечение законности в сфере функционирования разрешительной системы	195

Раздел III РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Агамагомедова С.А. Развитие разрешительных механизмов в таможенной сфере в условиях экономической интеграции.....	200
Алексеев Н.А. Правовое регулирование использования оленьих пастбищ на примере квотирования как формы разрешительной системы государства	210
Горенская Е.В. Наличие разрешений как условие законности деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса.....	218
Журавлева О.О. Категория «разрешение» в законодательстве о налогах и сборах Российской Федерации	231

Зайкова С.Н.	
Разрешительная деятельность в области	
обеспечения транспортной безопасности	240
Кирилловых А.А.	
Разрешительная деятельность и административная	
практика федеральной службы по надзору	
в сфере образования и науки	248
Ким А.В.	
Соблюдение недропользователями разрешительных	
процедур как основание для применения	
контрольно-надзорных методов регулирования	
уполномоченными субъектами	255

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	13
--------------------	----

Welcome speech by the Secretary of State - Deputy Minister of Economic Development Russian Federation.....	16
--	----

Chapter I NEW APPROACHES IN THE CONCEPT GOVERNMENT CONTROLLED

Ledneva Yu.V. Self-regulation in the financial sector: system of legal influence	18
Panteleev V.Yu. Protection of human rights as defining basis of the functioning of the judiciary in the public administration system.....	29
Saryan V.K., Chugunova A.V. Offers from an interdisciplinary team on the organization of state regulation when given to a mass user critical information services	52
Skorobogatov A.V. Lawmaking as a Permissive Activity	68
Titova E.A. Administrative proceedings in the Disciplinary Board of the Supreme Court of the Russian Federation and its meaning in the context of proper implementation the principle of the independence of the judiciary	79
Cherkasov K.V., Pityuk A.V. Risk-Based Approach in Public Administration: Legislative Regulation and Problems of Law Enforcement	85
Shenshin V.M. A look at supervisory activities through the prism of the “regulatory guillotine”	93

Chapter II ISSUES OF MODERNIZATION OF PERMISSION ACTIVITIES

Avdeeva E.V. Criminal law risks associated with business permits	105
---	-----

Buravlev Yu.M.	
To the question of legal regulation licensing activities of bodies executive power in the Russian Federation	114
Dobrolyubova E.I.	
Permissive activity at the regional level: main trends.....	126
Emelyanov A.S.	
On Understanding Permission and Permissive activities in the context of the implementation of the concept legal regulation mechanism	135
Kuznetsov V.I.	
Permission in Russian law: historical aspect	143
Kushko M.A.	
Permissive activity in a pandemic new coronavirus infection.....	150
Lipski S.A.	
Permitting Powers in the Conditions of Functional Three-Level Federal Bodies of Executive Power (on the example of environmental management).....	161
Nozdrachev A.F.	
Scientific foundations of the draft federal law on the basics of licensing activities	172
Standzon L.V.	
Optimization of licensing activities: current state and development prospects	185
Subanova N.V.	
Ensuring the rule of law in the field of operation permit system	195

Chapter III **PERMITTING ACTIVITIES IN CERTAIN BRANCHES** **OF STATE ADMINISTRATION**

Agamagomedova S.A.	
Development of licensing mechanisms in the customs sphere in the conditions of economic integration	200
Alekseenko N.A.	
Legal regulation of use reindeer pastures on the example of quotas as a form state licensing system	210
Gorenskaya E.V.	
Availability of permits as a condition of legality activities of subjects of the fuel and energy complex.....	218
Zhuravleva O.O.	
Category “permission” in legislation on taxes and fees of the Russian Federation.....	231
Zaikova S.N.	
Permissive activity in the region transport security	240

Table of contents

Kirillov A.A.

Licensing and administrative practice of the federal
service for supervision in education and science248

Kim A.V.

Compliance by subsoil users with permits procedures
as a basis for applying control and supervisory
methods of regulation authorized entities255

Введение

Исследование феномена государственного управления всегда находилось в центре внимания ученых, причем не только представителей юридической науки, но и кибернетики, социологии, политологии и теории управления и т.д. Предмет государственного управления составляет огромный пласт общественных отношений, связанных с реализацией исполнительной деятельности государства.

Несмотря на тот факт, что проблематика государственного управления освещалась учеными-юристами с конца 19 века, понятие и сущность государственного управления остаются одними из самых дискуссионных.

В последнее десятилетие в Российской Федерации происходит масштабное реформирование системы государственного управления, цель которого формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня. Исследования, проводимые в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее - Институт) в области административного права, заложили базис многих реформ в этой сфере: разрешительная и контрольно-надзорная деятельность, административная ответственность и административная юрисдикция, компетенция органов исполнительной власти, административные процедуры и административные регламенты.

Трансформация принципов организации и формирования системы органов государственной власти, изменение экономического уклада жизни общества, новые подходы к формированию и реализации государственной политики, выработка управленческих решений, развитие цифровизации, глобализации и интеграции обусловило возникновение новых задач в сфере обеспечения эффективного государственного управления.

Состоявшаяся 2 марта 2022 года в Институте II Международная научно-практическая конференция «Управление через право», проведена в рамках мероприятий, посвященных 100-летию Института. Она продолжает цикл мероприятий конференциального характера, посвященных формированию современной теории административного права и государственного управления, в том числе модернизации административного законодательства, обеспечения эффективности и результативности государственного управления, актуализации кадрового обеспечения системы государственного управления, эволюции административной ответственности, административной реформе, реформам государственного контроля (надзора), регуляторной политики и т.д.

Основной акцент на конференции был сделан на преобразовании разрешительной системы, как важного элемента регулирования общественных отношений в сфере государственного управления

Применение разрешительного метода регулирования общественных отношений является наиболее востребованным не только в российской, но и зарубежной практике. Однако единство мнений относительно как природы и сущности разрешений, так и их системы на сегодняшний день отсутствует.

Систематизация и унификация разрешений различного рода приобретают в этой связи особую актуальность. Значение разрешительной деятельности как действенного инструмента, гарантирующего конституционные права и свободы человека и гражданина, ее цели, формы и потенциал в обеспечении безопасности и устойчивости правопорядка обуславливают необходимость исключительного внимания к этому виду исполнительно-распорядительной деятельности со стороны законодателя, правоприменителя и ученого.

Совершенно очевидно, что правовая наука не должна ограничиваться только анализом сложившейся ситуации и разработкой предложений о совершенствовании законодательства в этой сфере. Выработка теоретических основ осуществления разрешительной деятельности, поиск наиболее

оптимального ее регулирования, преобразование с учетом современным реалий – вот так цель, которая стоит перед юридическим сообществом.

В рамках конференции были также рассмотрены вопросы:

- осуществления разрешительной деятельности на региональном и муниципальном уровнях;
- оптимизации методов государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования;
- модернизации разрешительных механизмов государственного управления в сфере публичных финансов;
- уголовно-правовых рисков разрешительной деятельности;
- эффективности государственного управления в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении в контексте изменения применяемых мер разрешительного характера и реформы контрольно-надзорной деятельности государственных органов;
- места и роли судебной власти в системе государственного управления.

Данный сборник был сформирован на основе тезисов и докладов участников II Международная научно-практическая конференция «Управление через право».

Приветственное слово Статс-секретаря – Заместителя Министра экономического развития Российской Федерации



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

**СТАТС-СЕКРЕТАРЬ –
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

Пресненская наб., д. 10, стр. 2, Москва, 123112

Тел. (495) 870-70-12, Факс (495) 870-70-06

E-mail: minesopotm@economy.gov.ru

<http://www.economy.gov.ru>

02.03.2022 № 6803-АХ/Д24и

На № _____ от _____

Участникам и гостям II Международной
научно-практической конференции
«Управление через право»
«Разрешительная деятельность
в механизме государственного
управления»

Институт законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

Рад приветствовать участников и гостей II Международной научно-практической конференции «Управление через право» на тему «Разрешительная деятельность в механизме государственного управления».

В свете последних преобразований в сфере разрешительной деятельности отмечаю актуальность и важность поднятых к обсуждению на конференции вопросов.

В настоящее время государство при участии предпринимательского сообщества реализует мероприятия по пересмотру процедур в сфере разрешительной деятельности, а также сокращению числа обязательных требований.

В 2020 – 2021 годах принят ряд законодательных актов, направленных на систематизацию, упрощение и цифровизацию разрешительных режимов. Были определены принципы введения новых разрешений, возможные формы разрешительной деятельности, созданы правовые основы для реализации реестровой модели предоставления разрешений, определен проактивный режим предоставления государственных и муниципальных услуг.

С 1 марта 2022 года вступили в силу концептуальные изменения в законодательство о лицензировании. Изменения позволяют для 54 лицензируемых видов деятельности в 2-3 раза сократить сроки предоставления лицензии, проверять заявителей на получение лицензий дистанционно без фактического выезда на место.

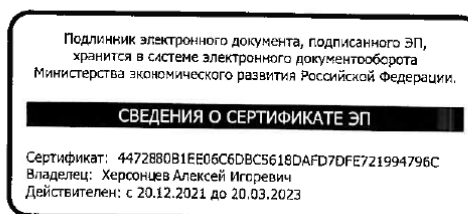
В целях систематизации и учета сведений в сфере лицензирования начал функционировать Единый реестр учета лицензий, который будет содержать информацию

о всех выданных лицензиях и в будущем об иных разрешениях. Это позволит оперативно собирать информацию по разрешительным режимам и проводить необходимую аналитику.

С августа 2021 года Правительством Российской Федерации был запущен эксперимент по оптимизации и автоматизации ряда разрешительных режимов. В рамках эксперимента создаются целевые модели разрешительных режимов, предусматривающие максимальное упрощение процессов по получению разрешений.

Целью обозначенных преобразований является уменьшение административной нагрузки на бизнес, а также формирование современной, эффективной модели разрешительной деятельности.

Желаю успехов всем участникам конференции и новых достижений.



А.И. Херсонцев

А.Г. Британов
8 (495) 870-29-21 доб. 11927
Департамент государственной политики в сфере лицензирования,
контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования

Раздел I. НОВЫЕ ПОДХОДЫ В КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Леднева Юлия Викторовна¹

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ: СИСТЕМА ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Саморегулирование в финансовой сфере представляет собой комплексный правовой институт, включающий нормы административного, гражданского и финансового права. Финансово-правовая составляющая заключается в том, что саморегулирование охватывает деятельность финансовых организаций, оказывающих финансовые услуги, а также деятельность аудиторов и актуариев.

Несмотря на то, что разрешительная деятельность - явление в правовой среде довольно распространенное, его легальное определение до сих пор отсутствует.² Попытка восполнить данный пробел предпринята в проекте федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»³ (далее – законопроект). Законопроектом под разрешительной деятельностью понимается совокупность действий разрешительных органов, к числу которых относятся саморегулируемые организации (далее – СРО), по оценке соответствия разрешительным требованиям, предоставлению разрешений, признанию в установленных

¹ Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ulivik@yandex.ru.

² См. подробнее о разрешительной системе и разрешительной деятельности: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011; Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 37 - 48; № 6. С. 52 – 64; Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 104 - 114.

³ Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» разработан в 2017 году Минэкономразвития России; в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не внесен; текст размещен в СПС «КонсультантПлюс».

федеральными законами и международными договорами случаях выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, переоформлению разрешений, продлению срока действия разрешений, формированию и ведению реестра разрешений, осуществлению разрешительного контроля, подтверждению компетентности обладателя разрешения, приостановлению, возобновлению и прекращению действия разрешений.

Одной из форм разрешительной деятельности, согласно законопроекту, является саморегулирование наряду с такими формами как лицензирование, аккредитация, аттестация, государственная сертификация и государственная регистрация. Причем к разрешительной деятельности относится не любое саморегулирование, а только с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО. В законопроекте под саморегулированием с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО предлагается понимать принятие организации, индивидуального предпринимателя или субъекта профессиональной деятельности, претендующих на вступление в СРО, в члены СРО, на основании проведенной СРО оценки выполнения такими лицами условий членства в СРО, установленных СРО в соответствии с требованиями федеральных законов.

В настоящее время деятельность большинства СРО осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях»⁴ (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ). В статье 2 указанного Закона под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются

⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, N 49, ст. 6076,

разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности и контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

По общему правилу, закрепленному в части 1 статьи 5 Федерального закона № 135-ФЗ, членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО является добровольным, но в случаях, предусмотренных федеральными законами⁵, оно может быть обязательным. Анализ положений таких законов позволяет сделать вывод, что разрешительной деятельностью является саморегулирование, в том числе, в сферах, относящихся к финансовой деятельности, а именно:

- 1) актуарной деятельности;
- 2) аудиторской деятельности;
- 3) деятельности в сфере финансового рынка.

Отметим, что регулирование общественных отношений, возникающих в указанных сферах деятельности, осуществляется с применением разных законодательных тактик. Так, саморегулирование в сфере актуарной деятельности регулируется законом общего действия - Федеральным законом № 135-ФЗ. Саморегулирование в сфере аудиторской деятельности регулируется двумя законами: законом общего действия - Федеральным законом № 135-ФЗ и специальным законом - Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»⁶ (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ). Саморегулирование в сфере финансовых рынков регулируется специальным законом – Федеральным законом «О саморегулируемых организациях в

⁵ Такие случаи предусмотрены в семи федеральных законах:

- 1) Федеральном законе от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»,
- 2) Федеральном законе от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»,
- 3) Федеральном законе от 02.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»,
- 4) Федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,
- 5) Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ,
- 6) Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»,
- 7) Федеральном законе от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2009, № 1, ст. 15.

сфере финансового рынка»⁷ (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ). Отметим, что в законопроекте предлагается сохранить существующий подход и вывести саморегулирование в сфере финансового рынка из-под его действия. Такое положение дел можно объяснить особой значимостью организаций в сфере финансового рынка для нормального функционирования и устойчивости финансовой системы государства. В то же время это усложняет систему законодательства о саморегулировании.

Как выше было сказано, к саморегулированию в финансовой сфере относятся: финансовый рынок, аудиторская и актуарная деятельность. Рассмотрим подробнее правовое регулирование деятельности по саморегулированию в каждом из указанных случаев.

Действие Федерального закона № 135-ФЗ не распространяется на СРО в сфере финансового рынка, к которым относятся:

- организации, объединяющие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, предусмотренные Федеральным законом № 223-ФЗ;
- СРО кредитных организаций,
- СРО бюро кредитных историй.

Отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса указанных СРО, их деятельностью, осуществлением надзора за СРО, а также в связи с осуществлением взаимодействия между СРО и их членами, клиентами членов СРО, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Банком России, регулируются федеральными законами о соответствующем виде деятельности.

В частности, саморегулируемая деятельность в сфере финансового рынка регулируется Федеральным законом № 223-ФЗ. СРО в сфере

⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4349.

финансового рынка объединяет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих следующие виды деятельности:

- 1) брокерскую деятельность,
- 2) дилерскую деятельность,
- 3) деятельность по управлению ценными бумагами,
- 4) депозитарную деятельность,
- 5) деятельность по ведению реестров.

Также к финансовым организациям в силу части 1 статьи 3 Федерального закона № 135-ФЗ относятся:

1. акционерные инвестиционные фонды и управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;
2. специализированный депозитарий;
3. негосударственные пенсионные фонды;
4. страховые организации и иностранные страховые организации;
5. страховые брокеры;
6. общества взаимного страхования;
7. микрофинансовые организации;
8. кредитные потребительские кооперативы;
9. жилищные накопительные кооперативы;
10. сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы;
11. форекс-дилеры;
12. инвестиционные советники.

В отношении практически каждой из указанных финансовых организаций принят специальный федеральный закон. Нетрудно заметить, что к финансовым организациям, на которые распространяется требования об обязательном членстве в саморегулируемой организаций, относится достаточно объёмный список организаций.

Федеральный закон № 223-ФЗ регулирует отношения при приобретении статуса СРО, определяет стандарты СРО, членство в СРО,

порядок осуществления контроля СРО за своими членами, устанавливает перечень мер, применяемых в отношении членов СРО за несоблюдение стандартов, включая наложение штрафа и исключения из СРО⁸, устанавливает порядок управления СРО, порядок ведения реестра СРО⁹ и осуществления надзора Банком России за деятельностью СРО и др.

Выше было сказано, что Федеральный закон № 135-ФЗ не распространяется на СРО кредитных организаций и СРО бюро кредитных историй. Отметим, что до настоящего времени для кредитных организаций и бюро кредитных историй не установлено требование об обязательном членстве в СРО. Дискуссия о возможности или необходимости создания системы обязательного саморегулирования в банковской сфере в последние несколько лет возникала неоднократно.¹⁰ Необходимость введения обязательного саморегулирования в банковской сфере не является очевидной: практика показывает, что бизнес-сообществу достаточно добровольного объединения в банковские ассоциации, представляющие его интересы. Участники рынка выступают против переложения функции надзора за соблюдением прав потребителей на профессиональные банковские объединения. Банк России в указанной дискуссии занимает нейтральную позицию. Учитывая позицию банков, ЦБ РФ отложил вопрос о создании для них СРО. Таким образом, на сегодняшний день отдается предпочтение развитию добровольного саморегулирования в кредитной сфере.

Несмотря на многолетнюю практику внедрения саморегулирования в сферу финансовой деятельности и оказания финансовых услуг, состояние развития системы саморегулирования, в том числе, на финансовом рынке

⁸ Исключение из СРО может повлечь лишение лицензии, что является достаточно жесткой мерой. (Прим. авт.)

⁹ Реестр СРО в сфере финансового рынка ведет Банк России. Перечень СРО в сфере финансового рынка опубликован на официальном сайте Банка России. В реестре числится 25 СРО в сфере финансового рынка. В основном они расположены на территории г.Москвы и были образованы в 2016 году // Официальный сайт Банка России // <https://cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения 11.04.2022).

¹⁰ См. подробнее: Кудряшова Е.В. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // Банковское право. 2005. № 5. С. 45 – 47.

характеризуется невысоким качеством реализации контрольной функции СРО и зачастую формальным подходом СРО к проведению своих проверок.¹¹

В этой связи на сегодняшний день основными задачами по совершенствованию деятельности СРО являются следующие:

1. повышение качества и эффективности контрольного и дисциплинарного механизмов СРО,

2. гармонизация базовых и внутренних стандартов СРО или отдельных направлений регулирования, установленных стандартами СРО,

3 расширение сферы деятельности СРО задачами по продвижению принципов этического и добросовестного поведения на финансовом рынке,

4. развитие корпоративного управления путем усиления роли общего собрания членов СРО и независимых директоров в ее управлении,

5. реализация мероприятий, направленных на введение оценки эффективности СРО при планировании основных направлений своей деятельности на ближайший год, а также разработка системы оценки и ее внедрение для СРО в части повышения удовлетворенности потребителей услуг членов СРО,

6 акцентирование внимания СРО на вопросах защиты прав получателей финансовых услуг, включая повышение информированности граждан о возможности обратиться в СРО с жалобой в отношении деятельности члена СРО (в частности, путем размещения информации на сайтах членов СРО), и проведение СРО экспертной оценки новых финансовых продуктов на соответствие заявленным финансовой организацией характеристикам.

Как было указано выше, саморегулирование актуарной деятельности осуществляется законом общего действия Федеральным законом № 135-ФЗ. В целом, структура данного Закона и структура Федерального закона № 223-ФЗ аналогичны. Федеральным законом № 135-ФЗ также регулируются вопросы членства в СРО, контроля СРО за своими членами и применением к

¹¹ См.: Доклад Банка России от 23.12.2019 «Саморегулирование на российском финансовом рынке. Анализ эффективности и вопросы совершенствования существующей модели» // Официальный сайт Банка России // https://cbr.ru/analytics/d_ok/report_191223/ (дата обращения 11.04.2022).

ним мер дисциплинарного воздействия, устанавливается порядок управления СРО, ведения реестров СРО¹² и т.д.

Закон общего действия - Федеральный закон № 135-ФЗ распространяется на СРО в аудиторской деятельности в части, не урегулированной Федеральным законом № 307-ФЗ. Федеральный закон № 307-ФЗ определяет правовые основы регулирования аудиторской деятельности и особенности саморегулирования в сфере аудиторской деятельности в Российской Федерации. О каких особенностях саморегулирования в сфере аудиторской деятельности идет речь? Что это за особенности?

1. Аудиторской организацией является коммерческая организация только в том случае, если она - член СРО аудиторов. Аудитором может быть только то физическое лицо, которое получило квалификационный аттестат аудитора и является членом СРО аудиторов.

2. СРО аудиторов вправе устанавливать требования к аудиторским процедурам, дополнительные к требованиям, установленным стандартами аудиторской деятельности, если это обусловливается особенностями проведения аудита или особенностями оказания сопутствующих аудиту услуг. Однако, такие требования, во-первых, не могут противоречить стандартам аудиторской деятельности; во-вторых, не должны создавать препятствия осуществлению аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами аудиторской деятельности; в-третьих, являются обязательными для аудиторских организаций и аудиторов.

3. В Федеральном законе № 307-ФЗ установлен порядок проведения внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов, осуществляемый СРО аудиторов.

¹² Реестр СРО в актуарной деятельности ведет ЦБ РФ. Согласно информации с официального сайта Банка России в настоящее время зарегистрировано 2 СРО в актуарной деятельности, обе они зарегистрированы в 2014 году в Москве, одна из них включает 135 членов, вторая – 179 // Официальный сайт Банка России // <http://cbr.ru/vfs/finmarkets/files/supervision/list> (дата обращения 11.04.2022).

4. В указанном Законе дается определение СРО аудиторов как некоммерческой организации, объединяющей аудиторские организации и аудиторов на основе обязательного членства, созданной для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов ее членов, обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности, поддержания высокого профессионального уровня аудиторской деятельности в общественных интересах, которой присвоен статус СРО аудиторов.

5. Специальные требования к членству в СРО аудиторов.

6. Присвоение статуса саморегулируемой организации аудиторов и прекращение такого статуса регулируются Федеральным законом № 307-ФЗ.

7. Особые требования к порядку проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов.

Анализ положений Федерального закона № 307-ФЗ позволяет увидеть, что достаточно большое количество его статей посвящено СРО аудиторов: указанный Закон регулирует отношения в таких ключевых сферах, как членство в СРО аудиторов, контроль СРО аудиторов за своими членами и государственный контроль за СРО аудиторов.¹³

Проведя правовой анализ законодательного массива, регулирующего порядок осуществления саморегулирования в финансовой сфере, можно сформулировать вывод об отсутствии системности. Наличие Федерального закона № 135-ФЗ в некоторой степени даже усложняет ситуацию с понимаем регулирования деятельности СРО в финансовой сфере, так как несмотря на то, казалось бы, общий характер данного Закона, он применяется не ко всем СРО и не во всех случаях саморегулирования.

Что касается оценки самой системы саморегулирования в финансовой сфере, то с точки зрения государства – система СРО экономит его ресурсы, финансовые, организационные, материально-технические и др., на

¹³ Реестр СРО в аудиторских организациях ведет Минфин России. Согласно данным с официального сайта Минфина в России сейчас действует 2 СРО аудиторской деятельности, обе созданы в 2009 году и находятся в Москве // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации // https://minfin.gov.ru/ru/performance/audit/reestr_audit/ (дата обращения 11.04.2022).

осуществление контрольной функции за организациями, осуществляющими деятельность в финансовой сфере, сфере оказания финансовых услуг. В то же время, передача государством части выполняемых контрольно-надзорных функций в финансовой сфере¹⁴ частным лицам влечет риск ослабления, снижения эффективности контроля за деятельностью финансовых организаций и иных организаций, оказывающих финансовые услуги.

Библиография:

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.
2. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М., 2016.
3. Кудряшова Е.В. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // Банковское право. 2005. № 5.
4. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5, № 6.
5. Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле// Финансовое право. 2015. № 12.
6. Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7.

¹⁴ См. подробнее о проблемах совершенствования государственного контроля в финансовой сфере: Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М., 2016; Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле// Финансовое право. 2015. № 12. С. 15 – 17; Тютина Ю.В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 1. С. 3 – 9.

7. Тютина Ю.В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 1.

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современных условиях социально-экономического развития нашей страны особое внимание уделяется созданию нового качества государственного управления. Президент Российской Федерации В.В. Путин, определяя основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, акцентирует внимание на достижении стратегических целей развития: устранении социального неравенства, повышении качества жизни и реальных доходов населения¹⁶. При этом деятельность всех органов публичной власти должна быть направлена на обеспечение основной обязанности государства – эффективную и надежную охрану и защиту прав и свобод граждан¹⁷. И важнейшую роль в решении этих задач играют органы судебной власти.

Современный этап инновационного развития страны ставит перед российской судебной системой новые задачи, к числу которых относятся повышение эффективности защиты прав и свобод граждан, качества и доступности правосудия, авторитета судебной власти, усиление законодательных гарантий получения гражданами полной и достоверной информации о деятельности судов, оптимизация и определение норм служебной нагрузки судей по качественному осуществлению правосудия, внедрение достижений научно-технического прогресса в судебную деятельность. Необходимо отметить, что в настоящее время суды выступают важнейшим государственным институтом, вершащим судьбы миллионов

¹⁵ кандидат юридических наук, доцент, Председатель Уставного Суда Свердловской области.

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М.: 2021. С. 15 – 19.

¹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М.: 2021. С. 49 – 50.

людей, а потому при решении любых дел им следует руководствоваться в первую очередь интересами каждого конкретного гражданина, права и свободы которого должны быть надежно защищены. Принимая во внимание то, что суды являются вершиной правоохранительной системы, население именно с их реформированием связывает повышение эффективности публичного управления и обеспечение неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина либо незамедлительное их восстановление при нарушениях со стороны органов публичной власти и их должностных лиц.

Нормативно-правовая основа особой роли судов в деле защиты прав и свобод человека декларируется в первую очередь в Основном законе нашего государства. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российское государство как правовое и социальное и признавая права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, должна создавать условия для обеспечения этих прав и свобод. Раскрываются и детализируются эти условия в главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Так, в силу ст. 18 права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. При этом ст. 2, 7, 8, 45 Конституции Российской Федерации задачи защиты прав, интересов, жизни, здоровья, собственности человека вменяют государству в целом, а их судебная защита гарантируется в соответствии со ст. 45, 46, 48, 50, 52, 118, 120, 123, 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации.

В ст. 24 Конституции Российской Федерации установлена обязанность органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления обеспечивать каждому желающему возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации закреплено право свободно искать, получать и передавать

информацию; в ст. 33 – право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные и местные органы власти; ст. 45 поощряет правовую активность человека путем предоставления ему права защищать свои права и свободы любыми способами, не запрещенными законом; ч. 1 ст. 46 гарантирует гражданам судебную защиту; ч. 2 ст. 46 – возможность судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти государства, в том числе путем международной защиты (ч. 3 ст. 46). В ст. 42 и 52 Конституции Российской Федерации предусматривается право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, на доступ к правосудию и компенсацию причиненного преступлением ущерба, а ст. 53 – на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. Таким образом, на основании Основного закона нашей страны определяются задачи органов публичной власти и управления, и главенствующая роль в их соблюдении и гарантировании принадлежит органам судебной системы.

Следует отметить, что в настоящее время роль судебной системы в защите прав граждан значительно возросла, что вызвано следующими факторами.

Во-первых, в условиях развития общества и в связи с усложнением общественных отношений в целом повышается роль права, выступающего регулятором жизни государства и общества. Растет значимость нормотворчества и эффективного правоприменения для развития новых достижений научно-технического прогресса, снятия противоречий и пробелов во все более взаимопроникающих политической, социально-экономической и духовной сферах. В связи с этим повышается и роль судов как органов, осуществляющих нормативно-доктринальное толкование права и судебный нормоконтроль.

Во-вторых, в настоящее время в системе разделения властей все больше доминируют процессы усиления исполнительной власти. При таких

обстоятельствах противовесом подобной тенденции может выступать деятельность суда как независимого арбитра, посредника между исполнительной и законодательной ветвями власти.

В-третьих, по мере развития институциональных структур суда, появления его новых функций укрепляется сам суд как общественно-политический институт.

Именно с этих позиций суды в рамках функционирования единой системы публичной власти должны обеспечивать согласование и надежную защиту интересов государства, общества и граждан. В ст. 8 Всеобщей декларации прав человека закреплено право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. Соответственно потенциальная способность судов выступать универсальным и цивилизованным средством разрешения споров и ликвидации юридических неопределенностей все более возрастает. Можно даже сказать, что практически нет вопросов и сфер общественной жизни, не подведомственных суду. В связи с тем, что суд является особым властным институтом, призванным судить по закону и справедливости, неудивительно, что он все более вовлекается в разрешение самых разных споров. Современная отечественная судебная система включена в сложный контекст взаимосвязанных национальных и наднациональных процессов, поэтому суды не могут быть абсолютно независимы и от этих процессов, и от влияния тех правовых норм, которые прямо или косвенно, формально или неформально регулируют все сферы жизни нашего общества и активно участвуют в единой системе публичного управления.

Вместе с тем национальная судебная система должна вовремя улавливать динамику таких международных и внутрироссийских процессов, как участие России в различных международных конвенциях и соглашениях глобального и регионального уровня; укрепление международного сотрудничества в сфере защиты прав человека; гармонизация судебной

практики применения закона и укрепление режима законности в целом; создание полноценного административного судопроизводства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений и процедур института социального контроля за правосудием; демократизация института судейского сообщества. Законодатель все чаще апеллирует к судам как к органам, разрешающим не только частные, но и публично-правовые споры, что подтверждается принятием федеральных законов (например, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) и законов субъектов Российской Федерации (например, законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации) и др.

В контексте конституционного регулирования прав и свобод человека и гражданина ключевыми задачами судебной системы являются: отправление правосудия в интересах гражданина как слабой стороны в процессе; эффективная и своевременная защита его прав и законных интересов; правовое обеспечение социально-экономического развития страны и стабильности функционирования институтов власти.

На IX Съезде судей Российской Федерации в ходе многочисленных дискуссий представителей судейского сообщества была выработана Концепция развития судебной системы Российской Федерации на период 2013-2024 годы¹⁸. Ее первой задачей является совершенствование всех видов судопроизводства (конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного) на основе глубокого исследования их взаимосвязи и взаимозависимости в деле укрепления конституционных гарантий по защите прав и свобод граждан¹⁹. Для их решения уже приняты законы от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 года № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2024 годы» // Собрание законодательства РФ, 2013, № 1, ст. 13

¹⁹ См. Пантелеев В.Ю., Смородина О.С. Построение эффективной системы защиты прав граждан как основная задача судебной реформы в России // Российское право: образование, практика, наука. 2019. №1 (109). С. 20-26.

сообщества в Российской Федерации», от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и ряд других. В 2020 году внесены поправки в Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы. С целью повышения эффективности судебной защиты и независимости судов в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» ч. 2 ст. 118 добавлено арбитражное судопроизводство, в ч. 3 включен перечень судов, составляющих судебную систему, внесены изменения в ст. 119, 125, 126, 128 Конституции Российской Федерации.

Значительная роль в защите прав и свобод человека и гражданина принадлежит органам конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ ежегодно выносит десятки постановлений и тысячи определений по данным вопросам. В целом анализ деятельности Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что его позиции существенно влияют на разрешение дел о нарушениях прав и свобод граждан и разрешение противоречий законодательства, в том числе по защите от произвола органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Неукоснительно растет и количество обращений, что свидетельствует о востребованности конституционного нормоконтроля. Созданные в начале 90-х г. XX века конституционные (уставные) суды также внесли свой вклад в дело защиты прав и свобод граждан на региональном уровне в единой системе конституционного судопроизводства²⁰.

Осуществляемая в настоящее время конституционная реформа затронула многие институты публичной власти, в том числе судебной системы Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении

²⁰ Более подробно см.: Пантелеев В.Ю. Задачи конституционной юстиции в свете реформы судебной системы // Антиномии. 2015. №2. С. 112-119, Пантелеев В.Ю. О некоторых аспектах реформы судебной системы в РФ и месте Уставного суда Свердловской области в ней // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2014. №3 (28). С. 24-27; Пантелеев В.Ю. Перспективы развития системы конституционной юстиции в Российской Федерации // 25 лет конституционной юстиции на Урале. Екатеринбург: 2022. С. 189-192

изменений в отдельные федеральные конституционные законы» до 1 января 2023 года упраздняются конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Таким образом, в Российской Федерации прекращает действовать единая система конституционного нормоконтроля, состоящая из Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которая показала эффективность на протяжении длительного периода своего существования²¹.

В то же время впервые федеральный законодатель п. 7 ст. 5 данного Федерального конституционного закона предусмотрел создание иной (внесудебной) системы конституционного контроля на уровне субъекта Российской Федерации. Как дальше будет развиваться данный процесс, покажет разработка и принятие в субъектах Российской Федерации законодательства об органах конституционного контроля (надзора). Рядом субъектов Российской Федерации уже внесены соответствующие изменения в конституции и уставы о создании конституционных советов, конституционных палат и др., которые будут осуществлять предварительный и последующий конституционный (уставный) контроль²². Таким образом, в ближайшее время в рамках реализации новых положений Конституции Российской Федерации будет сформирована концепция построения системы органов конституционной юстиции и создана новая структура региональных органов власти, которая, безусловно, интересна как теоретикам права и в первую очередь тем, кто занимается вопросами конституционного права и судопроизводства, так и правоприменителям.

Научный интерес представляет и встраивание системы органов конституционной юстиции, включающей в себя Конституционный Суд Российской Федерации и вновь создаваемые конституционные советы в

²¹ Пантелеев В.Ю. Перспективы развития системы конституционной юстиции в Российской Федерации // 25 лет конституционной юстиции на Урале. Екатеринбург: 2022. С. 189-192

²² Более подробно см.: Пантелеев В.Ю. Перспективы развития системы конституционной юстиции в Российской Федерации // 25 лет конституционной юстиции на Урале. Екатеринбург: 2022. С. 189-192

субъектах Российской Федерации в систему сплошного или выборочного предварительного и последующего конституционного нормоконтроля. В разрешении данных вопросов значительная роль отведена представительным (законодательным) органам субъектов Российской Федерации, которым Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» даны рекомендации по созданию органов конституционного контроля на уровне субъектов Российской Федерации.

Безусловно, необходимость создания стройной системы конституционного судопроизводства показала как практика работы отечественной судебной системы, так и международный и зарубежный опыт. Отсутствие в системе конституционного контроля института конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации существенно повлияет как на защиту прав и свобод граждан, так и на организацию органов публичной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти, а региональных органов власти – с муниципальными органами власти, построение единства публичного управления, а так же создание эффективного механизма системы сдержек и противовесов региональных ветвей публичной власти.

Итоги и перспективы дальнейшего развития предварительного и последующего конституционного нормоконтроля в связи с принятием Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и изменениями, внесенными в ст. 4 и 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» могут быть спрогнозированы с учетом принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о соответствующих органах²³.

²³ Более подробно см.: Пантелеев В.Ю. Перспективы развития системы конституционной

Огромные шаги в деле повышения эффективности судебной защиты прав и свобод граждан были сделаны в связи с принятием 8 марта 2015 года Федерального закона № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», нормы которого закрепили рассмотрение административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также 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. В соответствии с п. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела, к которым в первую очередь относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок и др. В соответствии с п. 3 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные 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.

Создавая альтернативные возможности обращения граждан за защитой своих прав в конституционные и административные суды, законодатель в то же время разграничил их полномочия. Так не подлежат рассмотрению дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции (п. 4 ст. 1 КАС РФ).

При этом основными задачами административного судопроизводства КАС РФ определил: обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений; мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ).

Исходя из этих основополагающих положений Закона, административные коллегии судов общей юрисдикции являются важнейшим элементом в деле защиты прав и свобод граждан. Так в 2020 году судами всех уровней в порядке административного судопроизводства рассмотрено (окончено производством) 21,4 млн дел, в том числе в порядке административного судопроизводства, предусмотренного Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) – 7,0 млн.

Структура окончанных производством административных дел представлена следующим образом: о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов (глава 21 КАС РФ) рассмотрено 4,7 тыс. дел, что составило 13,8 % от общего числа административных дел (в 2019 году – 4,7 тыс.), из них 94,1 % (почти 4,5 тыс.) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований; об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Окончено дел по главе 22 КАС РФ «Об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» – 238 дел, или 0,7 %, в структуре окончанных административных дел, что, как мы видим, составляет незначительную часть от общего объема административных дел.

При этом структура окончанных производством административных дел (709,4 тыс.) представлена следующим образом (в 2019 году – 565,7 тыс.): о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов (глава 21 КАС РФ) составили 1,2 тыс. дел (в 2019 году – 1,7 тыс.), или 0,2 %, в структуре административных дел; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС РФ) – почти 200,0 тыс., или 28,2 % от общего числа окончанных производством административных дел (в 2019 году – 183,3 тыс., или 32,4%) (из них основными категориями дел по главе 22 КАС РФ являются административные дела о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя – 110,5 тыс., или почти 55,3

% (в 2019 году – 85,5 тыс.); о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (глава 32 КАС РФ) – 250,2 тыс., или 35,3 % (в 2019 году – 138,7 тыс., или 24,5 %) и другие категории административных дел. Структура окончанных производством административных апелляционных дел, по которым были обжалованы решения по существу административных исков (61,1 тыс.), рассмотренных в порядке КАС РФ, представлена следующим образом: о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов (глава 21 КАС РФ) составляет 0,4 тыс., или 0,6 % от общего числа обжалованных решений по административным делам; 75 тыс. об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС РФ) – 37,6 тыс., или 61,6 %, из них 13,0 тыс. (34,5 %) – апелляционные производства по делам о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 24 КАС РФ) – 1,2 тыс., или 2,0 %.

В 2020 году мировыми судьями вынесено 6 млн 206 тыс. судебных приказов в порядке КАС РФ по делам о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (глава 32 КАС РФ), средняя сумма по удовлетворенным требованиям составила 12,1 тыс. рублей (в 2019 году – 14,8 тыс.).

Судами общей юрисдикции по первой инстанции в 2020 году рассмотрено 7 млн 542,6 тыс. дел об административных правонарушениях, что на 7,5 % больше, чем в 2019 году (7 млн 018,5 тыс.). В 2020 году судьями районных судов рассмотрено почти 1 млн 865 тыс. дел об административных правонарушениях, их число в сравнении с 2019 годом увеличилось в 2,5 раза, при этом доля дел, рассмотренных районными судами, составила 24,8 % от

общего числа рассмотренных дел об административных правонарушениях по первой инстанции районными судами и мировыми судьями (в 2019 году – 754,8 тыс., или 10,8 %). Районными судами подвергнуто административным наказаниям почти 1 млн 536 тыс. лиц (в 2019 году – 601 тыс. лиц). Структура видов наказаний за административные правонарушения претерпела существенные изменения в связи с изменением структуры рассмотренных дел по характеру правонарушений и является следующей: штраф – 859,8 тыс. лиц, или 56,0 % от общего числа лиц, подвергнутых наказанию (в 2019 году – 409,2 тыс. лиц, или 68,1 %); предупреждение возросло более чем в сто раз – 531,1 тыс. лиц, или 34,6 % (в 2019 году – 5,1 тыс. лиц, или 0,9 %), в основном применялась по составам правонарушений главы 20 КоАП РФ; лишение специального права, предоставленного физическому лицу (как основное наказание), – 9,7 тыс. лиц, или 0,6 %.

В 2020 году количество дел об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, уменьшилось в сравнении с 2019 годом на 11,6 % и составило 5 млн 523,3 тыс. дел, или 73,4 % от общего числа рассмотренных дел об административных правонарушениях судьями районных судов и мировыми судьями (в 2019 году – 6 млн 250,5 тыс., или 89,2 %). При этом по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях подвергнуто административным наказаниям – 82,4 % (4 млн 549,7 тыс. лиц), производство по делу прекращено, в том числе с освобождением от административной ответственности – 4,6 % (254,7 тыс.) от общего числа рассмотренных дел.

Кроме того, в 2020 году дела об административных правонарушениях рассмотрены в отношении 325,8 тыс. юридических лиц (в 2019 году – 399,1 тыс. лиц). Подвергнуто административным наказаниям 196,4 тыс. юридических лиц (60,3 % от привлеченных юридических лиц, что составляет 2,7 % от общего числа привлеченных лиц к административной ответственности, и 3,2 % от общего количества наказанных лиц). Административные штрафы наложены на 159,9 тыс. юридических лиц (81,4

% в структуре видов административных наказаний в отношении юридических лиц, в 2019 году – 85,6 %). При этом правонарушения против порядка управления (глава 19 КоАП РФ) – 60,2 тыс., или 30,7 %²⁴.

Анализ судебной статистики в 2021 году характеризует ситуацию, связанную с защитой прав и свобод граждан путем применения административного судопроизводства, следующим образом. В порядке административного судопроизводства судами общей юрисдикции рассмотрено четыре миллиона 526 тысяч дел, удовлетворено 72 % требований об оспаривании нормативных правовых актов и 32 % требований об оспаривании решений, действий, бездействия органов власти и должностных лиц. Основной аспект в административном судопроизводстве был направлен на защиту социальных прав граждан, из которых удовлетворено 60 % требований в жилищной сфере, 44 % требований в сфере здравоохранения, 67 % – в сфере социального обеспечения, 90 % требований в сфере образования. В 2021 году рассмотрено 4300 заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, удовлетворено 86 % заявлений. Мировыми судьями вынесено почти 30 млн судебных решений в виде приказного или упрощенного судопроизводства, касающихся прав и свобод граждан. Арбитражными судами рассмотрено 236 500 споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по которым удовлетворено 40 % требований в налоговой сфере, 55 % требований в таможенной сфере и 32 % требований в сфере антимонопольного регулирования.

Количество дел об административных правонарушениях, рассмотренных судами общей юрисдикции, возросло на 18 %, судами арбитражной юрисдикции – на 16 %. Административные наказания в виде штрафа назначены четырём миллионам 720 тысячам лиц на общую сумму 56

²⁴ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году // http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf

миллиардов 800 миллионов рублей, но взысканы только на сумму девять миллиардов 200 миллионов рублей, то есть на 16 %²⁵. Такой уровень взыскиваемости штрафов не соответствует принципу неотвратимости наказания и, безусловно, не способен обеспечить надежную защиту прав и свобод граждан при применении административного судопроизводства.

Провозглашение прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности требует от органов публичной власти поддержания достойного качества жизни и необходимого уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей населения нашей страны, обеспечения стабильного публичного управления и эффективного разрешения споров в различных областях социально-экономической сферы. Данные вопросы, наряду с конституционным и административным судопроизводством, рассматриваются гражданскими коллегиями судов общей юрисдикции и арбитражными судами. И здесь требуется дальнейшее развитие правовых механизмов как публично-правового регулирования, так и обеспечивающих реализацию таких основополагающих принципов гражданского права и процесса, как доступность судебной защиты прав и охраняемых законных интересов граждан, реальное равенство сторон, соблюдение баланса частных и публичных интересов, процессуальная активность суда и др.

Анализ судебной статистики показывает, что в последние годы наблюдается устойчивый рост числа данной категории дел, принимаемых к производству судами. Так, в 2014 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 13 млн 935 тыс. дел, что на 8 % больше, чем в 2013 г. (12 млн 903 тыс.)²⁶. В 2016 г. число таких гражданских и административных дел составило 16 млн 896 тыс., что на 6,1 % больше, чем в 2015 г. (15 млн 929

²⁵ Доклад Председателя Верховного Суда РФ Вячеслава Лебедева на Совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов России (Москва, 9 февраля 2022 года) // <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschaniya-sudei-sudov-obshchei-yurisdikcii-i-arbitrazhnyh-sudov-09-02-2022.html>

²⁶ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 году // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_2014_g.pdf (дата обращения: 05.12.2018).

тыс.)²⁷. В 2017 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено уже 19 млн 238 тыс. гражданских и административных дел²⁸. Рост к 2021 году составил 23403 тыс. (+ 9 % по сравнению с 2020 годом). Таким образом, за 7 лет число рассмотренных дел данной категории выросло почти в 2 раза. Такой существенный рост уменьшает доступность правосудия, существенно снижает его качество и значительно увеличивает затраты государства на содержание дорогостоящей судебной системы.

По характеру правовых споров данные дела, оконченные производством районными судами, имеют следующую структуру. Дела, возникающие из семейных отношений, составили 265,9 тыс., или 11,1 %, в структуре общего числа оконченных производством дел (в 2019 году – 202,7 тыс. дел, или 7,3%). Число дел, возникающих из трудовых правоотношений, составило 93,4 тыс., или 3,9 % от общего числа оконченных производством гражданских дел, что на 25,3 % меньше, чем в 2019 году (125,1 тыс.). Жилищные дела составили 288,5 тыс. дел, или 12,0 % от общего числа оконченных производством дел (в 2019 году – 349,7 тыс. дел, или 12,6 %). Социальные споры, в том числе связанные с социальными гарантиями, составляют в этой структуре 21,6 тыс. дел, или 0,9 %, в 2019 году – 25,5 тыс., или также 0,9 %. Число оконченных производством дел, связанных с пенсионным законодательством, составило 78,5 тыс. дел, или 3,3 % из числа оконченных дел (в 2019 году – 91,2 тыс. дел, или 3,3 %). В 2020 году было окончено 112,6 тыс. дел (в 2019 году – 166,5 тыс. дел) о защите прав потребителей, или 4,7 % от общего числа оконченных производством дел.

Учитывая отмеченные нами положения КАС РФ, связанные с защитой прав и свобод граждан, как мирное урегулирование споров, именно административное судопроизводство позволяет при отмене нормативно-

²⁷ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 году // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/Obzor_sudebnoy_statistiki_po_SOYu_za_2016_god.pdf (дата обращения: 05.12.2018).

²⁸ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2017 году // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2018/Obzor_sudebnoy_statistiki_SOYu_2017.pdf (дата обращения: 05.12.2018).

правовых актов, нарушающих права и свободы граждан, существенно оптимизировать этот процесс, отменяя одним решением суда значительный объем общественных отношений, связанных с нарушением прав граждан. И это позволяет существенно снизить количество данной категории дел в гражданском судопроизводстве, отмеченных нами, и судебную нагрузку, повысить качество рассмотрения дел путем исключения принятия индивидуальных судебных актов, устраняющих аналогичные нарушения прав граждан. Так, число судебных приказов, вынесенных мировыми судьями в порядке гражданского и административного судопроизводства в 2020 году, составило 23 млн 862 тыс., или 95,5 % от общего числа гражданских и административных дел, рассмотренных с вынесением решения (в 2019 году – 19 млн. 772 тыс., или 93,5 %). При этом отменено судебных приказов 1 млн 437 тыс., или 6,0 % от общего числа вынесенных судебных приказов (в 2019 году – 1 млн 333 тыс. (6,7 %)). По делам об оплате труда мировыми судьями в 2020 году было вынесено 152,1 тыс. судебных приказов (0,9 % от общего количества вынесенных судебных приказов по ГПК РФ), что на 30,8 % меньше, чем в 2019 году (219,7 тыс.). Доля приказного производства по этой категории дел от общего числа рассмотренных дел данной категории с вынесением решения с удовлетворением требований составила в 2020 году – 99,5 % (в 2019 году – 99,5 %); число судебных приказов, вынесенных по делам о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные платежи, тепло и электроэнергию, увеличилось с 7 млн 471 тыс. до 8 млн 493 тыс. дел, или на 13,7 %, и составило почти половину (48,1 %) от общего числа судебных приказов по гражданским делам, при этом доля приказного производства среди решений с удовлетворением требований по гражданским делам рассматриваемой категории за 2020 год составила 98,2 %, в 2019 году – 97,9 %; о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору в 2020 году вынесено мировыми судьями 8 млн 179 тыс. судебных приказов (46,3 % от числа всех судебных приказов в гражданском судопроизводстве), что на 25,1 % больше,

чем в 2019 году – 6 млн 538 тыс.(43,2 %). Доля дел приказного производства о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору от числа дел, рассмотренных мировыми судьями с вынесением решения с удовлетворением требований по указанной категории дел, составила в 2020 году 98,2 %, в 2019 году – 97,7%.

С одной стороны, минимизации судебных издержек и сокращению сроков рассмотрения дел способствуют институты приказного и упрощенного производства, с другой – именно они приводят к нарушению прав и свобод граждан в социально-экономической сфере. Так в 2021 году рассмотрено почти 30 млн дел данной категории. С целью устранения ряда недостатков этих видов производства и необходимости обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан Верховным Судом РФ инициируется проект федерального закона об увеличении цены иска, подлежащего взысканию в приказном и упрощенном порядке, а также принятие изменений в действующее постановление Пленума Верховного Суда о приказном и упрощенном производстве²⁹.

Как мы уже отмечали, важнейшим фактором в деле повышения эффективности судебной системы при защите прав и свобод является неотвратимость наказания и обязательность исполнения судебных решений в полном объеме. Необходимо отметить, что судебные решения исполняются крайне неудовлетворительно, а это свидетельствует о том, что цель восстановления нарушенных прав граждан в части возмещения причиненного вреда не достигается. Так, в 2017 году на принудительном исполнении в органах Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации находилось требований на общую сумму 10 150 248 433 руб. Сумма по окончанным и прекращенным в 2017 г. исполнительным производствам составила 4 368 450 519 руб. (43 % от общего объема

²⁹ Доклад Председателя Верховного Суда РФ Вячеслава Лебедева на Совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов России (Москва, 9 февраля 2022 года) // <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschaniya-sudei-sudov-obschei-yurisdikcii-i-arbitrazhnyh-sudov-09-02-2022.html>

требований), из которых должниками добровольно перечислено лишь 252 183 091 руб. (5,8 %). Годом ранее сумма по окончанным и прекращенным исполнительным производствам составила 3 684 238 215 руб. (40,8 % от совокупного размера требований), из которых добровольно перечислено должниками 220 835 040 руб. (5,9 %). Последний показатель был на той же отметке и в 2015 г.³⁰ Аналогичное положение дел складывается и в 2019, 2020 годах³¹.

Учитывая, что вопрос возмещения ущерба является важнейшим при восстановлении прав как физических, так и юридических лиц, его уменьшение как в административном, так и в гражданском судопроизводстве свидетельствует о неисполнении судебных решений. Подтверждение этому процессу – неуклонное снижение средней взысканной суммы до 162,9 тыс. рублей (в 2019 году – 199,1 тыс. рублей).

Зарубежный опыт показывает, что более эффективно и менее затратно, чем судебное, досудебное урегулирование споров. В некоторых странах до 80 % всех дел разрешаются еще на досудебных стадиях, что позволяет разгрузить суды и в то же время упростить возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями как органов публичной власти, так и юридических и физических лиц. Очевидно, что и в России требуется развивать механизм досудебного рассмотрения дел, совершенствовать законодательство о третейских судах.

Как указал Председатель Верховного Суда В.М. Лебедев, отмечая позитивные тенденции, связанные с введением досудебного порядка рассмотрения судебных дел по страховым спорам финансовым уполномоченным, который привел к значительному сокращению страховых споров в судах и поступивших в суды требований граждан к кредитным организациям, в связи с чем количество дел данной категории в 2021 году

³⁰ Итоговый доклад о деятельности ФССП России в 2017 году // URL: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/02018/itogovuj_doklad_za_2017_god_2018361451.pdf (дата обращения: 05.12.2018).

³¹ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году // http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf

сократилось на 18 %. С учётом позитивных результатов введения обязательного досудебного порядка урегулирования споров по делам об оспаривании решений, действий и бездействия налоговых органов в дальнейшем планируется распространить эту процедуру и на споры с участием таможенных органов, антимонопольных и органов государственных внебюджетных фондов³².

Анализ вопросов повышения эффективности различных видов судопроизводства в деле защиты прав и свобод граждан позволяет сделать некоторые выводы.

Модернизация правовой системы нашей страны должна быть основана на принципах юридического равенства и справедливости, приоритета прав и свобод человека и гражданина, социальной справедливости. Современное Российское государство, выполняющее роль гаранта прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности и основ жизни общества, должно стремиться найти оптимальное соотношение между теоретическими представлениями и сложившейся исторической и социально-экономической реальностью. С учетом международных и внутригосударственных кризисных явлений в политической, социально-экономической, культурной и других сферах в целях обеспечения государственной устойчивости и развития необходимо активизировать гуманистический потенциал права, «дух закона», дух правовой свободы, а не «свободы» от права, восстановить общественное доверие как существенный фактор оптимального функционирования правовой и государственной системы. И здесь, на наш взгляд, достижение цели зависит от дальнейшего развития административного судопроизводства и в первую очередь применения норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по защите прав и свобод граждан от произвола органов публично власти и их должностных лиц.

³² Доклад Председателя Верховного Суда РФ Вячеслава Лебедева на Совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов России (Москва, 9 февраля 2022 года) // <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschaniya-sudei-sudov-obschei-yurisdikcii-i-arbitrazhnyh-sudov-09-02-2022.html>

Именно публично-правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой прав и свобод граждан, позволит разрешить многие социально-экономические проблемы в нашей стране, реализовав аксиому «управление через право», системно повысить эффективность и качество правосудия, создать оптимальный механизм досудебного и судебного рассмотрения споров в социально-экономической сфере, повысить их доступность, существенно снизить как служебную нагрузку на судей, так и затраты государства на содержание судебной системы.

Важными в деле обеспечения надежной защиты прав и свобод граждан являются оптимизация деятельности судебной системы, устранение дублирования и погони за количественными показателями рассмотрения дел в ущерб их качеству, что мы показали при анализе судебной статистики. При обращении к дилемме «суд – общество» возникает вопрос о независимости суда, необходимости общественного контроля за правосудием и конституционных границах такого контроля.

Состояние российского права и перспективы его развития взаимосвязаны с современным миропорядком, вызовами, обусловленными глобальным экономическим кризисом, введением санкций в отношении нашей страны и отдельных ее граждан, этносоциальными процессами, социальной турбулентностью, интеграцией национальных правовых систем. При этом надо помнить, что мировой экономический кризис есть кризис доверия, во многом вызванный нарушением национальными государствами и мировым обществом в целом принципов верховенства международного права и юридического равенства.

Нельзя забывать и о том, что судопроизводство – это сложный процесс, и без квалифицированной юридической помощи гражданину трудно или даже невозможно участвовать в нем. Потому особое значение имеет ст. 48 Конституции Российской Федерации, гарантирующая каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. При этом гражданам отдельных категорий юридическая помощь оказывается бесплатно, что

особенно важно для лиц, которые в силу возраста, состояния здоровья, финансового положения или иных подобных причин не могут воспользоваться платными юридическими услугами.

Как уже отмечалось, к числу главных задач совершенствования судебной системы относятся оптимизация, интенсификация судебного процесса и упрощение процедуры рассмотрения споров и обязательность исполнения судебных решений. Необходим комплекс мероприятий по внедрению в ее деятельность современных информационно-коммуникационных технологий, искусственного интеллекта, автоматизации управления, современных достижений научно-технического прогресса. Проведение данных мероприятий позволит существенно повысить эффективность судопроизводства путем дистанционного участия в судебных заседаниях, а также возможности знакомиться с материалами дела, отправлять и получать документы в электронном виде как органам публичной власти, так физическим и юридическим лицам, осуществлять электронное автоматизированное распределение судебных дел, аудиопротоколирование и интернет-трансляцию судебных процессов, а также разрешить ряд других вопросов. Это обеспечит повышение эффективности деятельности всей судебной системы Российской Федерации, а именно приведет к значительному сокращению нарушений процессуальных сроков рассмотрения дел и споров, сокращению количества незавершенных дел, обеспечит удобный и быстрый доступ к информации и повысит качество и эффективность работы аппаратов судов. Программа по информатизации судебной системы направлена на обеспечение гражданам возможности использовать информационные технологии как при получении информации о деятельности судов Российской Федерации, так и на каждом этапе судебного процесса (начиная с даты обращения в суд до получения судебного решения); на снижение нагрузки на судей и работников аппаратов судов посредством оптимизации судебного делопроизводства и др. С целью информатизации и компьютеризации судебной деятельности планируется

1250 зданий судов оснастить системами видеопотоколирования хода судебных заседаний, 10 600 залов судебных заседаний – системами аудиопотоколирования хода судебных заседаний, 95 % федеральных судов общей юрисдикции – комплектами видеоконференцсвязи.

Актуальным направлением судебной реформы выступает дальнейшее развитие всех видов судопроизводства, связанных с защитой прав и свобод граждан, специализация судов и судей. Особая роль, как мы отмечали выше, в этой деятельности принадлежит совершенствованию государственного управления и дальнейшему совершенствованию административного права и процесса, и в первую очередь – административного судопроизводства, что позволит на более профессиональной основе обеспечить защиту прав и свобод граждан, сохранить социальную направленность российского правосудия, существенно повысить качество рассмотрения судебных дел.

Для масштабного реформирования регуляторной политики нашего государства, целью которой является активизация инновационного развития политической, экономической и социальной сфер, построения эффективной системы правового регулирования общественных отношений и государственного управления, основанного на применении разрешительного метода, необходимо совершенствование судебной системы и в первую очередь конституционного и административного судопроизводства по контролю за принятием нормативно-правовых актов органами представительной (законодательной) и исполнительной власти, построения эффективного и стабильного управления через право – правосудие, направленного на надежную защиту прав и свобод граждан.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОГО КОЛЛЕКТИВА
ПО ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МАССОВОМУ ПОЛЬЗОВАТЕЛЮ
КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ УСЛУГ³⁵**

Аннотация

В этой статье изложен взгляд разработчиков междисциплинарного коллектива, в который входят ученые ФГУП НИИР, ИСПИ ФНИСЦ РАН, ГЕОХИ РАН, ИПУ РАН, ИСП РАН, МГЮА, Национальной ассоциации административистов (НАСА), ИФЗ РАН, ИЭ РАН, МТУСИ, С-ПбГУТ и др.) по организации государственного регулирования при предоставлении массовому пользователю критически важных информационных услуг (КВИУ). Показана актуальность и проанализированы причины трудностей их внедрения а также предложен способ преодоления трудностей путем некоторой корректировки направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике при организации предоставления пользователю массовых КВИУ. Внедрение предложенного подхода имеет важное народно-хозяйственное значение.

1. Введение.

Поиск приемлемого соотношения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности при предоставлении массовых критически важных информационных услуг (КВИУ) населению, отвечающей в полной мере задачам и практике становления цифровизации общества в последние годы

³³ член Национальной ассоциации административистов, научный консультант ФГУП НИИР, академик Национальной Академии Наук Республики Армения, д.т.н., профессор МФТИ, Лауреат Государственной премии РФ и двух премий Правительства РФ в области науки и техники.

³⁴ аспирант МТУСИ, специалист первой категории ФГУП НИИР.

³⁵ Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 20-011-00013.

привлекает внимание известных ученых, в первую очередь, правоведов [1]³⁶, [2]³⁷, [3]³⁸, [8]³⁹.

К числу таких КВИУ следует отнести разработанные и находящиеся в режиме опытной эксплуатации в РФ:

- индивидуализированную услугу по управлению спасением абонента (ИУСА) современных конвергентных инфокоммуникационных сетей (КИС), при возникновении чрезвычайной ситуации (ЧС) природного и/или техногенного происхождения

- индивидуализированную услугу по предикативной медицине (ИУПМ).

Отсутствие приемлемого соотношения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности при предоставлении массовых КВИУ особенно касается правового статуса использования экспертных систем, как предметно значимых составных частей ИУСА и ИУПМ. Нерешенность этого вопроса тормозит их внедрение.

Прежде чем сформулировать наше предложение по решению этого вопроса рассмотрим значение этих услуг для решения задач обеспечения устойчивого развития РФ рассмотрим следующие вопросы:

- . актуальность внедрения ИУСА и ИУПМ,
- особенности предоставления массовых КВИУ,
- определение субъекта права предметной составляющей массовых КВИУ- ИУСА и ИУПМ и формулировка предложения.

2. Актуальность внедрения ИУСА и ИУПМ.

В последнее время в мире наблюдается тенденция заметного роста числа ЧС природного и техногенного происхождения как в развитых, так и в

³⁶ Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспективы // Вестник Академии права и управления. — 2017. — № 3(48). — С. 22–32.

³⁷ А. Г. Лисицын-Светланов, В. В. Романова, «Правовые аспекты регулирования атомной энергетики как неотъемлемой части низкоуглеродной энергетической повестки», Вестник Российской академии наук, 2022, том 92, № 2

³⁸ Данилов Е.О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 123–138. — DOI: 10.17803/1994-

³⁹ Сарьян В.К., Левашов В.К. Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений, журнал «Актуальные проблемы российского права/ Том 15, № 6 (2020)

развивающихся странах, набирают темпы болезни человека. На ликвидацию последствий этих тенденций страны и международные организации ежегодно тратят огромные средства. Поэтому снижение потерь населения страны в результате ЧС и болезней безусловно должно входить в перечень приоритетных задач стратегического планирования.

Потери от ЧС связаны с тем, что наука не может на сегодняшний день дать среднесрочный и долгосрочный прогнозы готовящихся ЧС с приемлемой (имеющей хозяйственное значение) достоверностью, а существующие сегодня сети и методы мониторинга могут обеспечить высокую достоверность только краткосрочному прогнозу, но они оказываются малоэффективными для предотвращения людских и материальных потерь при существующих сегодня в МЧС средствах управления и информирования населения, оказавшегося в зоне ЧС.

Процентный рост заболевания населения (сердечно-сосудистые и онкологические заболевания, сахарный диабет [13]⁴⁰ и даже масштабы пандемии Ковид 19) связан с заметной деградацией окружающей среды, и существующими лечебными методами этот рост не остановить.

Между тем с каждым годом потери от ЧС и заболеваний только растут, приближаясь к недопустимым значениям, что вызывает тревогу руководства и населения стран и международных организаций. Как подтверждение сказанного надо рассматривать указ Президента РФ Владимира Путина №739 от 30 декабря 2021 года. обязывающий граждан эвакуироваться из зоны чрезвычайной ситуации с момента получения информации о проведении эвакуационных мероприятий. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Далее будет показано, что в этих условиях только широкое внедрение КВИУ (буквально безальтернативность такого решения) может уже сегодня

⁴⁰ Потапчик Е.Г. Экономические выгоды государства от реализации в России эффективных программ борьбы с сахарным диабетом 2-го типа. Профилактическая медицина. 2021;24(8):15–22. <https://doi.org/10.17116/profmed2021240811>

решить остроту проблемы. Остановимся подробнее на одном типе КВИУ – (ИУСА). ИУСА строится на трех принципах:

- В отличие от существующих сегодня систем управления и информирования МЧС, ИУСА управляет персонально самоэвакуацией людей, резидентов и нерезидентов, оказавшихся в зоне ЧС в ближайшую безопасную зону.

- ИУСА создает и использует гибридные системы мониторинга возможных ЧС для повышения предсказательного потенциала краткосрочного прогноза.

- В качестве сенсоров в гибридных системах мониторинга широко используются живые (включая человека) и инертные объекты интернета вещей.

Отметим, что разработка и внедрение ИУСА означает формулировку новой парадигмы спасения людей – индивидуализированного управления спасением людей при возникновении ЧС [4⁴¹-12⁴²]. Отметим, что приоритет этой разработки полностью отечественный. ИУПМ также персонализирована и направлена на предотвращение возможных заболеваний конкретного человека.

Но прежде, чем объяснить эти принципы рассмотрим фазы ЧС (рис.1), чтобы пояснить место и безальтернативное значение ИУСА.

⁴¹ А.П. Назаренко, В.К. Сарьян, В.В. Ермаков, А.А. Любушин, Р.В. Мещеряков междисциплинарные исследования и международное сотрудничество в период с 2014 по 2019 г. по формированию массовой услуги по индивидуализированному управлению спасением людей при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения, Труды НИИР, №1, 2019 г.

⁴² Сарьян В.К., Мещеряков Р.В., Босомыкин Д.В., Захарова А.А., Козлова Н.В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента Электросвязь №1 2022

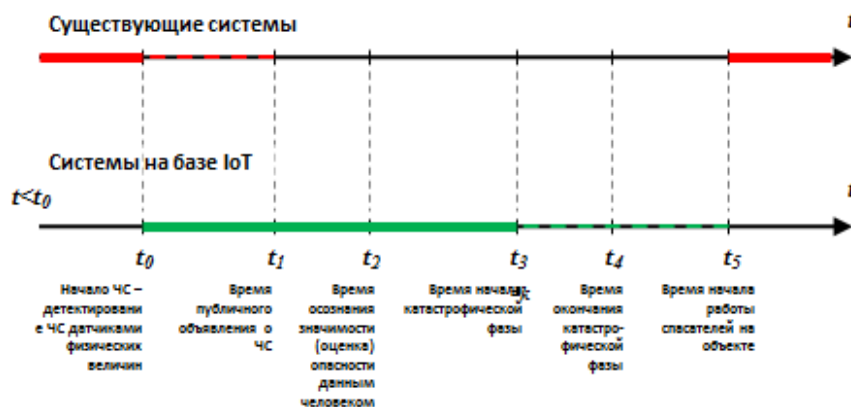


Рис.1 Фазы протекания ЧС

На верхней части рис.1 красным цветом отмечены временные участки работы существующих систем управления МЧС. Из рис.1 видно, что все управление населением ограничивается передачей широковещательного сигнала на основе анализа в ситуационном центре краткосрочного прогноза за незначительное время до или (что чаще) уже после возникновения ЧС и далее на временном участке после завершения ЧС (после катастрофической фазы). На этой стадии управление предназначается для сотрудников ЧС, ликвидирующих последствия ЧС и для уцелевших людей. Но и даже в этих случаях существующие системы управления несовершенны. Об этом упомянутый указ Президента РФ.

Как видно из рис.1 ИУСА обеспечивает индивидуализированное управление (фактически управляет самоэвакуацией) каждого пользователя в безопасную зону за короткий промежуток времени $t_4 - t_0$ между фиксации с помощью систем мониторинга возможного ЧС- t_0 и наступлением катастрофической фазы - t_4 .

Для того, чтобы повысить предсказательный потенциал краткосрочного прогноза и обеспечить больший отрезок времени от начала идентификации возможной ЧС до наступления катастрофической фазы (рис.1) для обеспечения лучшего управления и распространить его на случай

ЧС типа землетрясений, у которых $t_0=t_4$ было предложено [5]⁴³ преобразовать существующие глобальные системы мониторинга за природными ЧС в гибридные системы.

На рис. 3 приеден фрагмент (хронотоп) гибридной глобальной система мониторинга за природными ЧС с элементами управления ИУСА [5]⁴⁴.

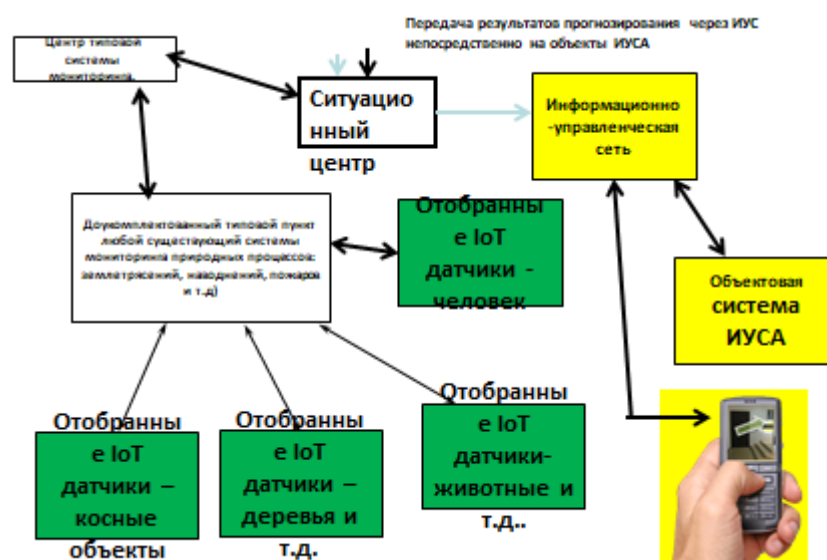


Рис.3 Хронотоп типовой гибридной системы мониторинга за глобальными природными процессами: землетрясениями, наводнениями, пожарами

Использование гибридных систем мониторинга ЧС позволяет повысить ее краткосрочный предсказательный потенциал в несколько раз, что при управлении ИУСА тем самым радикально снизить человеческие и материальные потери при возникновении природных и техногенных ЧС [5]⁴⁵.

⁴³ Sarian, V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. – www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf. (дата обращения: 22.05.2020).

⁴⁴ Sarian, V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. – www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf. (дата обращения: 22.05.2020).

⁴⁵ Sarian, V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. – www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf. (дата обращения: 22.05.2020).

Актуальность внедрения ИУПМ также объясняется значительной эффективностью практического использования методов предикативной медицины. Достаточно привести цифры расходов на массовое обследование пациентов методами ИПУМ, которые определяют маркеры (предикативные сигналы) ранней диагностики возможной типовой болезни (таких как сердечно-сосудистые и онкологические заболевания, сахарный диабет [13]⁴⁶ и своевременно купировать ее возникновение (100 долларов США на одного пациента) и расходы на лечение, если болезнь была запущена (от 10 000 до 100 000 долларов США также на одного пациента). Как видно внедрение ИПУМ также как ИУСА экономически оправдано и социально востребовано.

Кроме того массовое внедрение ИУСА и ИУПМ способствует монетизации проводимых в стране фундаментальных исследований, которые лежат в основе предикативных методов ранней диагностики природных и техногенных ЧС в окружающей среде и в организме конкретного человека, что явится весомым дополнительным источником финансирования фундаментальной науки в РФ.

Отметим также, что в условиях санкций коллективного Запада в том числе и на информационные услуги массовое внедрение полностью отечественных ИУСА и ИУПМ, не имеющих аналогов в мире, будет иметь еще и заметное символическое значение.

3. Особенности предоставления массовых КВИУ.

Так как КВИУ являются информационными услугами, то они должны следовать установившимся правилам обеспечения достоверности предоставляемых услуг, что регулируется в системе предоставления услуг с помощью системы администрирования услуг (САУ) (рис.4) [8]⁴⁷.

⁴⁶ Потапчик Е.Г. Экономические выгоды государства от реализации в России эффективных программ борьбы с сахарным диабетом 2-го типа. Профилактическая медицина. 2021;24(8):15–22. <https://doi.org/10.17116/profmed2021240811>

⁴⁷ Сарьян В.К., Левашов Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений, журнал «Актуальные проблемы российского права/Том 15, № 6 (2020)



Рис.4 Инфраструктура предоставления КВИУ и их система администрирования (САУ)

В соответствии с Федеральным законом «О связи», услуга связи – это деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений. Таким образом, для услуг электросвязи целью является сообщение (передача информации), а для комплексных услуг КВИУ таких как ИУСА и ИУПМ процесс администрирования – это управление автоматизированными процессами потребителя услуг ИУСА и ИУПМ, выполняемыми с помощью обеспечения связи между соответствующими экспертными системами (ЭС) (см. рис.5, [5]⁴⁸) на основе существующих и развивающихся информационных и коммуникационных технологий.

⁴⁸ Sarian, V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. – www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf. (дата обращения: 22.05.2020)

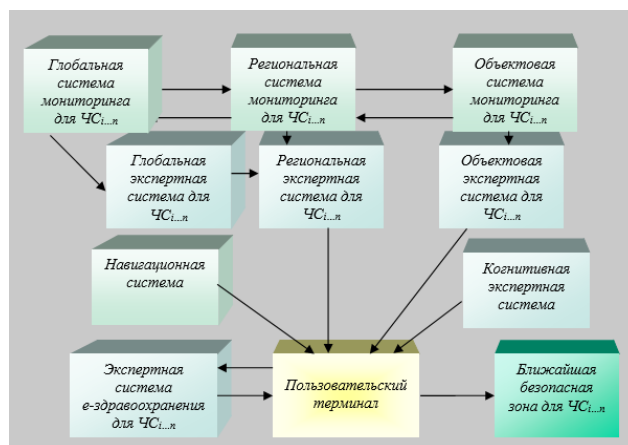


Рис.4 Трехуровневая экспертная система для КВИУ.

Поэтому услуги КВИУ являются частью услуг связи и должны иметь такую же систему администрирования [8]⁴⁹.

Услуги ИУСА и ИУПМ это услуги индивидуализированного управления поведением абонента при ЧС, услуги оказываемыми в реальном масштабе времени. При анализе возможности обеспечить полноценное администрирование ИУСА препятствием стал вопрос о легитимности используемых ЭС.

Для изучения готовности массового внедрения КВИУ, к которым в первую очередь следует отнести и такие типы КВИО как ИУСА и ИУПМ , а также формирующиеся услуги по предоставления результатов биогеохимических и экологического мониторинга окружающей среды, Сарьян В.К., в 2021-2022 год принял участие и выступил с пленарными докладами в трех международных конференциях:

- Первой международной научно-практической конференции «Анализ данных в медицине» («Data science in medicine») (28 мая 2021 г., Санкт-Петербург) [10]⁵⁰ и

⁴⁹ Сарьян В.К., Левашов Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений, журнал «Актуальные проблемы российского права/ Том 15, № 6 (2020)

⁵⁰ В.К. Сарьян, В.К. Левашов, В. В. Ермаков, Р. В. Мещеряков Необходимость организации широкой междисциплинарной "песочницы" на организуемой постоянной площадке по цифровой медицине, Первая международная научно-практическая конференция «Анализ данных в медицине» 28 мая 2021 года в Санкт-Петербург

- XII Международной биогеохимической школе-конференции «Фундаментальные основы биогеохимических технологий и перспективы их применения в охране природы, сельском хозяйстве и медицине» (Тула, 15-17 октября 2021) [9]⁵¹.

- Международной научной конференции «Социально-экономические трансформации под влиянием цифровизации», 25-26 января 2022, Москва [7]⁵².

Участие в этих конференциях показало, что вопрос о правовом статусе (легитимности) экспертных системах общий и актуальный для всех типов КВИО. Как показал анализ докладов и дискуссий основные трудности в администрировании предоставляемых медицинских услуг, заключаются, как мы и предполагали, в отсутствии окончательного согласованного и утвержденного правовыми органами решения о признании легитимности сопровождающих экспертных систем и основанных на них систем машинного обучения и искусственного интеллекта. Наибольшее достижение на сегодня – это «конструирование» некоего «добровольного этического кодекса», что переводит получение таких услуг для потребителя в зону риска.

В ИУСА вопрос о легитимности экспертных систем при администрировании услуг усугубляется еще и тем, что техническое решение ИУСА опирается на комплексное проектирование платформы, в рамках которой имеется геоинформационная основа (многослойные карты различного тематического содержания) и средства управления связью, инструменты интеллектуального анализа данных. [11⁵³, 12⁵⁴].

⁵¹ Сарьян В.К., Мещеряков Р.В., Босомыкин Д.В., Необходимость создания всероссийской междисциплинарной ассоциации биогеохимических и экологических исследователей окружающей среды, XII Международная биогеохимическая школа-конференция «Фундаментальные основы биогеохимических технологий и перспективы их применения в охране природы, сельском хозяйстве и медицине». г.Тула, 2021 Москва

⁵² Сарьян В.К., «Необходимость и трудность организации государственного управления при предоставлении массовых критически важных информационных услуг населению», Международная научная конференция «Социально-экономические трансформации под влиянием цифровизации», 25-26 января 2022, Москва

⁵³ Сарьян В.К., Борисенко О.Д., Петренко А.К., Босомыкин Д.В., Козлова Н.В., Программная платформа для реализации и развертывания системы ИУСА Электросвязь, №1 2022

4. Определение субъекта права предметной составляющей массовых КВИУ- ИУСА и ИУПМ и формулировка предложения.

Итак, нами было отмечено, что предметной составляющей сложных услуг ИУСА и ИУПМ являются соответствующие ЭС. Но экспертные системы создаются коллективами экспертов, кроме того, они могут постоянно дополняться, корректироваться. Как в этом случае определить требуемый субъект права в САУ ИУСА (рис.4). Необходимо на наш взгляд в стратегических планах развития предусмотреть некоторую корректировку направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике [14] при организации доступа массового пользователя к критически важным информационным услугам и доработать правовое обеспечение функционирования всей цепи предоставления ИУСА, не только связной, но и содержательной, а ответственность за правильность решения определяется режимом функционирования соответствующей ЭС, нормированной и стандартизированной профессиональной Ассоциацией и Генеральным поставщиком (Провайдером) этой услуги. Таким образом предлагается субъектом права при предоставлении конкретной КВИУ назначить соответствующую профессиональную Ассоциацию и определить Генерального поставщика (Провайдера) этой услуги

Как предлагается решить эту проблему при предоставлении ИУПИ. Вопрос не в том, что ЭС (ИИ) может ошибиться, вопрос в том, чтобы был определен и зафиксирован. Разработка этих указаний, рекомендаций всегда опирается на экспертные системы и ключевой вопрос, как они формируются и кто юридически отвечает за предлагаемое решение и будет справедливо если субъектом права в данном случае будет объединение профессионалов.

⁵⁴ Сарьян В.К., Мещеряков Р.В., Босомыкин Д.В., Захарова А.А., Козлова Н.В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента Электросвязь №1 2022

Стоит согласиться с доводами автора [3]⁵⁵, который предполагает, что «вместе с тем в интересах оптимального правового регулирования отношений в сфере медицины сегодня действительно актуальным представляется не столько введение в закон особых статей, устанавливающих уголовную ответственность за ненадлежащее оказание медицинской помощи, сколько легальное определение и систематизация базовых понятий и критериев юридической квалификации различных медицинских инцидентов». Фактически речь идет о легитимности предоставляемых цифровых медицинских услуг, в том числе и услуг ИУПМ.

Отметим, что при внедрении ИУСА и ИУПМ кроме разработки правового регулирования предоставления услуги (механизм администрирования всех этапов предоставления услуги), обязательно возникнут проблемы, которые надо решить еще на предварительной стадии:

- Готовность (в аппаратной и профессиональной части) организаций, создающих отдельные экспертные системы на территории РФ к данной массовой услуге,

- Соответствие доступного рядовому пользователю инфокоммуникационного оборудования для пользования услугой техническим параметрам услуги,

- Доступность (территориальная и финансовая) этой услуги для населения, в том числе для инвалидов и социально – незащищенных слоев населения,

- Защищенность предоставления этой услуги от санкционных или иных враждебных действий зарубежных поставщиков оборудования (допустимый процент импортозамещения, для ИУСА этот вопрос неактуален), устойчивость к хакерским атакам,

- Экономические аспекты массового внедрения этой услуги для РФ: прибыль, рабочие места (разработка необходимого оборудования и его

⁵⁵ Данилов Е.О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 123–138. — DOI: 10.17803/1994-

производство), связанность применяемой технологии с другим технологиями, производимым в РФ), экспортный потенциал данной услуги,

- Корректировка программы подготовки кадров высшего и среднего звена медицинских и др. работников.

А все эти задачи и мероприятия можно также успешно реализовать в рамках соответствующей Ассоциации и обеспечит функционирование системы администрирования услуг в рамках генерального провайдера услуг, если нормативно закрепить за Ассоциацией и провайдером услуг эти функции. Тогда будет ясно, кто за что и как отвечает.

Для этого необходимо сформулировать правила администрирования ИУСА (правила регулирования и контроля) всех этапов формирования трехуровневой гибридной системы и формирования и предоставления абоненту на ее основе индивидуализированные сигналы управления по спасению при возникновении ЧС.

Насколько известно автору четкой системы применения государственных управленческих решений для подобных междисциплинарных услуг до сих пор не разработано.

5. Заключение

Миссия профессиональной Ассоциации и генерального провайдера по предоставлению КВИУ – объединение академических институтов университетов, компаний и ведущих специалистов, занимающихся научными исследованиями в разработке КВИУ, а также организаций и специалистов в области ИКТ, управления, связи др., а также потребителей и мониторинга для формирования цивилизованного рынка этих данных.

Приоритетная задача создаваемых профессиональных Ассоциаций и генеральных провайдеров услуг КВИУ с передачей им функций правового регулирования при предоставлении услуг, а также — разработка и актуализация профильных национальных стандартов, сводов правил и методических рекомендаций. По-видимому, в условиях санкционного беспредела со стороны коллективного Запада, целесообразно также развивать

позитивные тенденции в промышленной политике, направленные на обеспечение разумного протекционизма создаваемого рынка.

Авторы считают, что затронутая в статье тема «передачи» функции правового регулирования соответствующим профессиональным Ассоциациям, -создателям услуг КВИУ и генеральным провайдерам, обеспечивающим функционирование этих услуг, имеет важное народно-хозяйственное значение и соответствует условиям рыночного регулирования:

- для исследователей и разработчикам,
- для потребителей,
- для ИКТ и промышленности – обеспечение заказами,
- для образования- подготовка кадров,
- для органов управления РФ.

Считаем, что наше предложение вписывается в программу масштабного реформирования регуляторной политики РФ, цель которого – формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня.

Библиография:

[1] Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспектив // Вестник Академии права и управления. — 2017. — № 3(48). — С. 22–32.

[2] А.Г. Лисицын-Светланов, В.В. Романова, Правовые аспекты регулирования атомной энергетики как неотъемлемой части низкоуглеродной энергетической повестки, Вестник Российской академии наук, 2022, том 92, № 2

[3] Данилов Е.О. Юридическая квалификация дефектов медицинской помощи //Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 123–138. — DOI: 10.17803/1994-

[4] А.П. Назаренко, В.К. Сарьян, В.В. Ермаков, А.А. Любушин, Р.В. Мещеряков междисциплинарные исследования и международное сотрудничество в период с 2014 по 2019 г. по формированию массовой услуги по индивидуализированному управлению спасением людей при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения, Труды НИИР, №1, 2019 г.

[5] Sarian V. Mass service of individualized control for the population rescue in the event of all kinds of emergency situation / V. Sarian, A. Nazarenko // 4th ITU Workshop on Network 2030, Saint Petersburg, Russia, 21–23 May 2019. — www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-andSeminars/201905/Documents/Sarian_Nazarenko_Presentation.pdf. (дата обращения: 22.05.2020).

[6] Сарьян В.К. /Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента / В.К. Сарьян, Р.В. Мещеряков, Д.В. Босомыкин, А.А. Захарова, Н.В. Козлова // Электросвязь, 2022. – № 1. – С. 21-26

[7] Сарьян В.К., «Необходимость и трудность организации государственного управления при предоставлении массовых критически важных информационных услуг населению», Международная научная конференция «Социально-экономические трансформации под влиянием цифровизации», 25-26 января 2022, Москва

[8] Сарьян В.К., Левашов Основные тенденции развития информационно-коммуникационных систем принятия государственных управленческих решений, журнал «Актуальные проблемы российского права/ Том 15, № 6 (2020)

[9] Сарьян В.К., Мещеряков Р.В., Босомыкин Д.В., Необходимость создания всероссийской междисциплинарной ассоциации биогеохимических и

экологических исследователей окружающей среды, XII Международная биогеохимическая школа-конференция «Фундаментальные основы биогеохимических технологий и перспективы их применения в охране природы, сельском хозяйстве и медицине». г.Тула, 2021 Москва

[10] В.К. Сарьян, В.К. Левашов, В. В. Ермаков, Р.В. Мещеряков
Необходимость организации широкой междисциплинарной "песочницы" на организуемой постоянной площадке по цифровой медицине, Первая международная научно-практическая конференция «Анализ данных в медицине» 28 мая 2021 года в Санкт-Петербург

[11] Сарьян В.К., Борисенко О.Д., Петренко А.К., Босомыкин Д.В., Козлова Н.В., Программная платформа для реализации и развертывания системы ИУСА Электросвязь, №1, 2022

[12] Сарьян В.К., Мещеряков Р.В., Босомыкин Д.В., Захарова А.А., Козлова Н.В. Архитектура системы индивидуализированного управления спасением абонента Электросвязь №1 2022

[13] Потапчик Е.Г. Экономические выгоды государства от реализации в России эффективных программ борьбы с сахарным диабетом 2-го типа. Профилактическая медицина. 2021;24(8): 15–22.
<https://doi.org/10.17116/profmed2021240811>

[14] Сарьян В.К., Необходимость некоторой корректировки направлений стратегического планирования в теории административного права и правоприменительной практике при организации доступа массового пользователя к критически важным информационным услугам, труды XV Международной научно-практической конференция, посвященная памяти Юрия Марковича Козлова, на тему: «Стратегическое планирование в теории административного права и правоприменительной практике» 17 февраля 2022 года

ПРАВОТВОРЧЕСТВО КАК РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В юридической литературе разрешение рассматривается либо как метод правового регулирования в административном праве⁵⁷, либо как документ, предоставляющий право на совершение каких-либо действий⁵⁸. Аналогичный подход характерен и для российской правовой системы. Так, в проекте Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»⁵⁹ последняя понимается как «совокупность действий разрешительного органа по оценке соответствия разрешительным требованиям, предоставлению разрешений, признанию в установленных федеральными законами и международными договорами случаях выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, переоформлению разрешений, продлению срока действия разрешений, формированию и ведению реестра разрешений, осуществлению разрешительного контроля, подтверждению компетентности обладателя разрешения, приостановлению, возобновлению и прекращению действия разрешений» (ст. 3).

Однако нам представляется, что понятие «разрешение» носит более универсальный характер и может рассматриваться как философско-правовая категория, означающая предоставление субъекту права осуществлять какую-либо деятельность. Такой подход к категории разрешения позволяет использовать ее для анализа тех видов юридической деятельности, которые можно рассматривать в качестве специфичного варианта вертикальной

⁵⁶ профессор кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП), доктор исторических наук, доцент.

⁵⁷ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8-9.

⁵⁸ Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. С. 707.

⁵⁹ Проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 12.10.2017) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Доступ: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=164788#gGmDHzSYPRFSCul5>, свободный. Дата обращения: 06.03.2022.

правовой коммуникации, при которой адресант не только транслирует адресату определенную систему правовых знаний и ценностей, но и наделяет его определенными правами и обязанностями. Важнейшим видом такой деятельности является правотворчество.

В России, как и в других странах, принадлежащих к романо-германской правовой семье, правотворчество выступает как форма властной (государственно-властной) деятельности уполномоченных субъектов (прежде всего, государства), направленная на создание нормативных правовых актов, с помощью которых в действующей юридической системе вводятся, изменяются или отменяются юридические нормы⁶⁰. Благодаря правотворчеству, уполномоченные субъекты (адресанты коммуникации) транслируют информацию о юридических действиях, совершение которых является условием правомерности поведения субъектов права (адресатов коммуникации) и позволяет осуществлять социальную идентификацию физических лиц в качестве граждан, а также устанавливает для субъектов права границы дозволенной и запрещенной деятельности в правовой реальности. В этом смысле правотворчество выступает как важнейшая функция государства, связанная с правовым оформлением государственного управления обществом⁶¹.

Общественные отношения, благодаря своей многогранности и постоянному динамическому развитию не могут быть урегулированными в полной мере. В связи с этим субъекты правотворчества должны обнаруживать не только те сферы общественных отношений, которые требуют правового регулирования, что находит свое проявление в разработке и принятии нормативных правовых актов, но и анализировать действующее законодательство на его соответствие потребностям общества, с целью своевременного внесения к нему изменений или, даже, отмены тех

⁶⁰ Подробнее см.: Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 324 с.

⁶¹ Белоусова М.С. Правотворческая функция российского государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 19(200). Право. Вып. 24. С. 11-13.

нормативных правовых актов, которые устарели и не отвечают современности (частным и публичным интересам, существующим в данный конкретный момент времени в определенном пространстве). Это обуславливает стремление государства к приданию правотворчеству характера не только легальной, но и легитимной деятельности. Однако правотворчество не всегда обусловлено существующими социальными потребностями. Зачастую политическая элита, особенно в транзитивных обществах, стремится издать юридические нормы, носящие опережающий характер и ориентированные на конструирование общественных отношений вне исторического и культурного контекста⁶². При этом активно может использоваться зарубежный правовой опыт⁶³.

Правотворчество как вид юридической деятельности направлено на установление, изменение и отмену юридических норм субъектами власти (публичной власти) в пределах их полномочий в юридической форме законодательных и подзаконных нормативных правовых актов⁶⁴. В процессе правотворчества государство не только аккумулирует общесоциальные (моральные, этические, политические) позитивы, но и способно конструировать новые правовые знания и ценности, воздействуя на сознание и поведение людей, зачастую «навязывая» им определенные образцы поведения (разрешая (или даже принуждая) осуществлять только определенный «набор» действий), которые, по мнению референтных групп, в наибольшей степени позволяют реализовать государственные и общесоциальные интересы. Ярким примером может служить изменения, внесенные в Уголовный кодекс РФ, касающиеся ответственности за оскорбление чувств верующих⁶⁵. Тем самым государство получает

⁶² Мамчун В.В., Баранова М.В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3(128). С. 42-61.

⁶³ Скоробогатов А.В. Правовые заимствования как средство совершенствования национальной правовой системы // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 1. С. 77-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.12.2018.1>.

⁶⁴ Шабуров А.С. Правотворчество как вид юридической деятельности // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 3(57). С. 68-79.

⁶⁵ Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях

возможность не только определять правовые ориентиры, но и сконструировать субъекта права, уровень правосознания которого определяется именно отношением к позитивному праву и наличием ценностных ориентаций на совершение действий, обусловленных законодательством⁶⁶.

Учитывая это, круг субъектов правотворчества можно рассматривать в узком и широком понимании. В узком понимании к субъектам правотворчества относятся только государственные органы власти, которые наделены правоучредительными полномочиями, в широком – неограниченный круг субъектов, в который, кроме вышеназванных, могут быть включены любые физические и юридические лица, которые представляют гражданское общество и обладают правом и наделены полномочиями осуществлять издание нормативных правовых актов в установленных государством границах.

Несмотря на расширение роли гражданского общества и международного сообщества, основным субъектом правотворчества по-прежнему является государство, поскольку именно благодаря государству акты иных субъектов правотворческой деятельности приобретают легальную форму. Во-первых, международные правовые акты приобретают силу на территории государства только благодаря имплементационной деятельности, придающей им не только легальность, но и включающей в состав национальной правовой системы. Во-вторых, подзаконное правотворчество как государственных органов, так и органов местного самоуправления может осуществляться только в формах и порядке предусмотренными федеральным законодательством. В-третьих, это выражается в правосанционировании, благодаря которому государство наделяет определенных субъектов

противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1 июля 2013 г. № 26. Ст. 3209.

⁶⁶ Hertogh M. *Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. London: Macmillan Publisher, 2018. P. 8.

осуществлять профессиональную деятельность и издавать нормативные правовые акты в пределах своей компетенции (локальное правотворчество).

Подвидами правотворческой деятельности, в зависимости от уровня властных полномочий ее субъектов, являются законотворчество и подзаконное правотворчество. Содержание законотворческой деятельности заключается в установлении, изменении и отмене норм права на общем уровне в юридической форме нормативных правовых актов высшей юридической силы (законодательные акты)⁶⁷. Содержание подзаконной правотворческой деятельности заключается в конкретизации (детализации) норм права субъектами публичной власти в пределах их полномочий на особом уровне, в юридической форме подзаконных нормативных правовых актов⁶⁸. Последнее, в свою очередь, разделяется на центральное и местное, общее и ведомственное (отраслевое) и т.д.

Первое из них имеет основополагающий характер благодаря верховенству и высшей юридической силе законов, которые являются непосредственным результатом законотворчества.

В отличие от законотворчества, которое осуществляется путем непосредственной правоучредительной, а точнее, законоустанавливающей деятельности, подзаконное правотворчество может быть только производным от законотворчества исходя из того, что оно осуществляется органами государственного управления на основе и во исполнение закона и заключается в детализации и конкретизации сформулированных в законе юридических норм⁶⁹.

Объектом правотворческой деятельности является законодательство⁷⁰, которое испытывает разного рода изменения, вплоть до возникновения

⁶⁷ Бялт В.С., Трипутин С.Н. Законотворчество как вид правотворчества: теоретико-правовая характеристика // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 35-38.

⁶⁸ Абрамова А.И. Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 25-35. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.3.

⁶⁹ Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 257 с.; Сильченко Н.В. Закон (проблемы этимологии, социологии и логики). Минск: Навука і тэхніка, 1993. 119 с.

⁷⁰ Законодательство понимается нами в широком смысле как система нормативных правовых актов определенного государства, включая как законы, так и подзаконные и локальные правовые акты.

качественно нового состояния (относительно содержания и(или) формы). Характер изменений качества законодательства зависит от конкретного направления правотворческой деятельности (усовершенствование, упорядочивание, конкретизация (детализация), систематизация, консолидация, кодификация, унификация, гармонизация, адаптация и т.д.).

Результатом правотворческой деятельности в России являются нормативные правовые акты, являющиеся основным источником права и средством конструирования правовой реальности. Данная роль нормативных правовых актов в правовом воздействии раскрывается через их признаки, которые доктринально установлены Верховным Судом РФ: «Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»⁷¹.

С помощью нормативных правовых актов государство осуществляет формализацию юридических норм и установление определенности правовой системы⁷². Тем самым оно не только разрешает субъектам права совершать определенные действия, но и принуждает их к этому, наказывая в случае нарушения юридических норм⁷³.

Правотворческая деятельность является активностью уполномоченного субъекта, которая имеет осознаваемый характер и направлена на достижение поставленной цели - прогнозируемой модели будущего результата деятельности. Именно с этой моделью сопоставляется полученный результат

⁷¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. 15 янв. № 6.

⁷² Ávila Hu. Certainty in Law. Cham: Springer, 2016. P. 56.

⁷³ Shapiro S.J. Legality. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011. P. 390.

деятельности – правопорядок как объективированная форма существования правовой реальности.

Правопорядок складывается благодаря тому, что требования права правильно и последовательно реализуются в поведении членов общества через надлежащее выполнение ими своих юридических обязанностей, воздержание от нарушения юридических запретов, правомерное использование принадлежащих им субъективных прав⁷⁴. В то же время качество законодательства предопределяет его эффективность⁷⁵, что, в свою очередь, обеспечивает достижение надлежащего правопорядка в обществе.

Как юридическая деятельность правотворчество обладает институциональностью, функциональностью, нормативностью и социальной обусловленностью.

Институциональность правотворчества опосредована его субъектным составом, который носит официальный, институциональный характер и находит формальное закрепление в законодательстве. Важнейшим элементом институциональности выступает государство как сложноорганизованный субъект, призванный выражать интересы всего общества через образуемые им органы, которые осуществляют правотворческую, правоприменительную и правореализаторскую функции. Благодаря институциональности, государство приобретает возможность в процессе управления обществом применять принуждение⁷⁶.

Институциональность тесно связана с функциональностью правотворчества, выражающейся в том, что деятельность уполномоченных субъектов является не только средством обеспечения ими правового

⁷⁴ Пашенцев Д.А., Черногор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 21-25.

⁷⁵ Белоусов С.А. Качество закона и эффективность его применения: пути преодоления негативных последствий законодательного дисбаланса // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. № 4 (43). С. 11–17.

⁷⁶ Schauer F. The Force of Law. Cambridge: Harvard University Press, 2015. P. 2.

регулирования определенных общественных отношений, но и способом осуществления этими субъектами своих непосредственных функций⁷⁷.

Нормативность как черта правотворчества выражается двояко. С одной стороны, порядок деятельности и полномочия субъектов правотворчества определены нормативно. С другой стороны, правотворчество связано с созданием юридических норм, направленных на конструирование правовой реальности.

Будучи результатом познания правотворцем как адресантом правовой коммуникации объективной действительности, юридические нормы формируют образ правовой реальности, в границах которой можно достичь максимального удовлетворения и баланса интересов человека, общества и государства⁷⁸. Хотя юридические нормы имеют не только прескриптивное, но и дескриптивное содержание, они выступают средством воздействия на правосознание человека и способом упорядочивания правовой деятельности субъектов права на основе признаваемых и(или) декларируемых государством правовых ценностей. В этом смысле юридические нормы определяют пределы правомерной деятельности субъекта, формируют ценностные установки на совершение действий, необходимых индивиду для идентификации с определенным сообществом и содержат положения, необходимые государству для конструирования и обеспечения определенного правопорядка⁷⁹. Тем самым в правотворчестве реализуется принцип верховенства права⁸⁰ и происходит определение правового пространства социальной коммуникации.

Важным признаком правотворчества является социальная обусловленность, которая заключается в том, что пределы воздействия правотворческой деятельности на разные сферы общественной жизни и

⁷⁷ Марченко Ю.В. Правотворческая деятельность как правовая форма осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 5(63). С. 20-26.

⁷⁸ Alexy R. Law's Ideal Dimension. Oxford: Oxford University Press, 2021. P. 129.

⁷⁹ Нормы права: теоретико-правовое исследование: моногр. / Т.В. Губаева, Л.А. Гумеров, А.В. Краснов и др.; отв. ред. Т.В. Губаева, А.В. Краснов. М.: РАП, 2014. С. 32.

⁸⁰ Tamanaha B.Z. On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 140.

пределы осуществления государственного вмешательства в жизнь общества сближаются, поскольку, нормативные правовые акты, которые являются результатом правотворчества, непосредственно влияют на возможность осуществления любой юридической деятельности, в т.ч. и правотворческой⁸¹.

Исходя из изложенного, нами предлагается рассматривать правотворчество как специфическую форму правовой коммуникации вертикальной направленности, имеющую разрешительный характер. Принимаемые в процессе правотворчества юридические нормы направлены на конструирование правовой реальности. Определяя пределы, цели и средства правового регулирования, государство разрешает субъектам осуществлять определенные действия, направленные на удовлетворение индивидуальных, групповых и социальных интересов. Благодаря правотворчеству, государство не только оказывает воздействие на сознание и поведение субъектов права, но и осуществляет управление обществом.

Библиография:

1. Абрамова А.И. Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 25-35. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.3.
2. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. 960 с.
3. Белоусов С.А. Качество закона и эффективность его применения: пути преодоления негативных последствий законодательного дисбаланса // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. № 4 (43). С. 11-17.

⁸¹ Скоробогатов А. В., Али Аббуд Малик. Легитимация закона в юридическом дискурсе // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т. 13, № 3. С. 1370–1378. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.3.1370-1378>.

4. Белоусова М.С. Правотворческая функция российского государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 19(200). Право. Вып. 24. С. 11-13.
5. Бялт В.С., Трипутин С.Н. Законотворчество как вид правотворчества: теоретико-правовая характеристика // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 35-38.
6. Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 27 с.
7. Мамчун В.В., Баранова М.В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3(128). С. 42-61.
8. Марченко Ю.В. Правотворческая деятельность как правовая форма осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 5(63). С. 20-26.
9. Нормы права: теоретико-правовое исследование: моногр. / Т.В. Губаева, Л.А. Гумеров, А.В. Краснов и др.; отв. ред. Т.В. Губаева, А.В. Краснов. М.: РАП, 2014. 164 с.
10. Пашенцев Д.А., Черногор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 21-25.
11. Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 324 с.
12. Сильченко Н.В. Закон (проблемы этимологии, социологии и логики). Минск: Навука і тэхніка, 1993. 119 с.
13. Скоробогатов А.В. Правовые заимствования как средство совершенствования национальной правовой системы // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 1. С. 77-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.12.2018.1>.
14. Скоробогатов А.В., Али Аббуд Малик. Легитимация закона в юридическом дискурсе // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т.

13, № 3. С. 1370-1378. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.3.1370-1378>.

15. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 257 с.

16. Шабуров А.С. Правотворчество как вид юридической деятельности // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 3(57). С. 68-79.

17. Alexy R. Law's Ideal Dimension. Oxford: Oxford University Press, 2021. P. 129.

18. Ávila Hu. Certainty in Law. Cham: Springer, 2016. 319 p.

19. Hertogh M. Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life. London: Macmillan Publisher, 2018. xiii, 215 p.

20. Schauer F. The Force of Law. Cambridge: Harvard University Press, 2015. xvi, 239 p.

21. Shapiro S.J. Legality. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011. [x], 472 p.

22. Tamanaha B.Z. On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. viii, 180 p.

**Административное судопроизводство в Дисциплинарной коллегии
Верховного Суда Российской Федерации и его значение в контексте
надлежащей реализации принципа независимости судебной власти**

Институт дисциплинарной ответственности судей в условиях динамичного развития системы государственного управления постоянно находится в фокусе внимания исследователей ввиду своей особой роли в качественном осуществлении правосудия. Грамотное использование возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности способно существенно улучшить такой показатель и оптимизировать функционирование судебной власти в целом. Надлежащая реализация ее независимости, характеризующаяся недопустимостью какого-либо воздействия на профессиональную деятельность судьи как внешне-, так и внутриорганизационного характера, обуславливает необходимость защиты судьи от дисциплинарного произвола, выражающегося в применении к судье мер дисциплинарной ответственности в отсутствие юридической обоснованности и организационной логичности с прямым либо косвенным умыслом, направленным на нарушение соответствующего конституционного принципа. Такие действия выступают ярким воплощением произвола административного, определяя понятие которого профессор Ю. Н. Стариков аргументированно заметил: «Административное судопроизводство всегда должно быть направлено против *административного произвола*, под которым можно понимать деятельность органов публичного управления и должностных лиц, которая совершается с определенным умыслом, с целью нарушения правовых предписаний, норм права, законов. <...> Основными спутниками деятельности в рамках “административного произвола”

⁸² аспирант кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета.

становятся неправильная оценка юридических фактов, нежелание учитывать доказательства и доводы противоположной стороны, ссылка на возможную поддержку в более высоких эшелонах административной власти. Ничего более страшного и безысходного в практике применения права, чем административных произвол, вряд ли можно встретить. Он разрушает правовую государственность и правовую жизнь, обрекает общество на унижение и страх»⁸³. Во многом разделяя точку зрения исследователя, отметим, что создание надежного юридического механизма защиты статуса судьи является одной из важнейших задач перманентного реформирования судебной власти, предопределяемого интенсивной динамикой процессов государственного управления и общественного развития.

В соответствии с данными статистики, представленными Верховным Судом Российской Федерации, в 2021 году к дисциплинарной ответственности были привлечены 187 судей. Из поступивших в Дисциплинарную коллегия Верховного Суда Российской Федерации⁸⁴ (далее – Дисциплинарная коллегия) 107 жалоб 94 были возвращены административным истцам. Таким образом, были рассмотрены 13 административных дел, требования по 3 из которых были удовлетворены, в том числе в одном из случаев по основанию нарушения квалификационной коллегией судей процедуры привлечения судьи к дисциплинарной ответственности (допущение неточности в подсчете голосов)⁸⁵. Тенденция преобладания решений Дисциплинарной коллегии об отказе в удовлетворении жалоб на решения органов судейского сообщества о привлечении судей к дисциплинарной ответственности значительно снижает практический потенциал такой жалобы как юридического средства защиты

83 Стариков Ю. Н. Судебная власть как «ум, честь и совесть» государства : о некоторых достижениях, проблемах и неудачах современного этапа реформы судебной власти // Судебная власть и уголовный процесс. 2015. № 4. С. 344.

84 См.: Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 5 (в ред. от 28 октября 2021 г. № 33) // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2014. № 10 ; 2021. № 12.

85 Статистика Верховного Суда – 2021 : главные цифры. Режим доступа: https://www.vsrp.ru/press_center/mass_media/30812/

нарушенных или оспариваемых прав судей и лиц, судебские полномочия которых прекращены досрочно решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации или квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации за совершение ими дисциплинарного проступка.

В научной литературе современный механизм дисциплинарной ответственности представителей судебной власти характеризуется как процедура, «призванная защищать их независимость», однако в силу определенных своих особенностей иногда применяемая «в целях контроля и давления на судей»⁸⁶. Один из наиболее насущных вопросов в данной сфере – объем компетенции квалификационной коллегии судей в дисциплинарном производстве. В течение продолжительного времени учеными и юристами-практиками приводятся аргументы в пользу идеи разграничения соответствующих полномочий, в том числе путем создания специализированных дисциплинарных судов⁸⁷. Такие рекомендации, с нашей точки зрения, заслуживают внимания и, вместе с тем, тщательной проработки «дорожной карты» предлагаемых нововведений. Прежде чем приступить к ее реализации, целесообразно ответить на вопрос: так ли необходим Российской Федерации именно специализированный дисциплинарный «суд для судей» или его «предназначение» способна выполнить ныне действующая Дисциплинарная коллегия?

Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на роль института дисциплинарной ответственности судей, указывая в одной из своих правовых позиций: «Возможность привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, имеющей существенную специфику, обусловленную специальным (конституционно-правовым) статусом судьи, обеспечивает баланс между независимостью судьи, которая сама по себе не

86 Михайлов В. К. Независимость российских судей в условиях их несменяемости // Lex Russica. 2020. Т. 73, № 12 (169). С. 67.

87 См., например: Бурдина Е. В. Форма дисциплинарного органа для судей : дисциплинарный суд или орган судейского сообщества // Lex Russica. 2014. Т. 96, № 11. С. 1360–1366.

предполагает бесконтрольности и безответственности, и его обязательствами перед обществом, что требует особой тщательности от законодателя при установлении оснований для применения к судье дисциплинарных санкций, а от органов, уполномоченных на их применение, – при определении наличия либо отсутствия таких оснований в каждом конкретном случае»⁸⁸. Независимость недопустимо ассоциировать с отсутствием какого бы то ни было контроля и норм, устанавливающих ответственность за определенные нарушения законодательства. Вместе с тем, совершенно отчетливой выглядит потребность в продолжении тщательной разработки юридической терминологии, выступающей фундаментальным элементом механизма дисциплинарной ответственности судей.

Существенным шагом в обеспечении объективности дисциплинарного производства является исключение представления председателя соответствующего либо вышестоящего суда из совокупности поводов для возбуждения дисциплинарного производства в отношении судьи. Согласно действующему законодательству, таковыми являются обращение органа судейского сообщества о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности либо заключение комиссии о наличии в действиях (бездействии) судьи признаков дисциплинарного проступка, составленное по результатам проверки жалобы граждан и организаций, органов и должностных лиц⁸⁹. Представление председателя суда как повод для возбуждения дисциплинарного производства имело неоправданно мощный ресурс в качестве средства противодействия «неудобным» судьям, зачастую оказывавшимся в таком положении ввиду игнорирования попыток оказания влияния на существо принимаемых ими решений.

88 По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. В. Матюшенко : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31. Ст. 4809.

89 См.: Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей : утв. Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 г. (в ред. от 17 июня 2020 г.). Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Потребность в преобразовании действующего порядка привлечения судьи к дисциплинарной ответственности с наложением дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения его полномочий обусловлена ощутимыми правовыми последствиями применения такой меры. В данной ситуации лицо лишается не только должности, но и социальных, юридических и иных гарантий, выступающих неотъемлемой частью статуса судьи. В этой связи необходимо рассмотреть возможность отнесения полномочий по применению к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи к исключительной компетенции Дисциплинарной коллегии. Ограничивая ее потенциал лишь функцией судебного контроля за законностью и обоснованностью принятия квалификационными коллегиями судей соответствующих решений, законодатель в определенной мере упускает возможность результативного использования средств административной юстиции в деле создания по-настоящему объективного и независимого порядка привлечения судей к дисциплинарной ответственности. В предлагаемом нововведении речь идет о представителях судебной власти за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, кассационных и апелляционных судов, прекращение полномочий которых осуществляется Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Судебный порядок рассмотрения дел по фактам совершения судьями дисциплинарных проступков необходим в случае наличия результатов служебной проверки, свидетельствующих о существенном, виновном, несовместимом с высоким званием судьи нарушении им положений материального права и (или) процессуального законодательства, Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и (или) кодекса судейской этики, допущенном при осуществлении правосудия. В данной ситуации проверка проводится на основании поступившей в квалификационную коллегия судей жалобы или обращения участника

(участников) процесса о нарушении его (их) прав незаконными действиями судьи, ранее подвергавшегося дисциплинарному взысканию, если допущенные судьей нарушения носят систематический и (или) грубый характер, повлекли искажение принципов судопроизводства, свидетельствуют о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлены вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок⁹⁰.

Процессуальная форма защиты правового положения судьи от «дисциплинарного» воздействия на качество принимаемых им решений при осуществлении правосудия выступит одной из наиболее результативных гарантий обеспечения надлежащей независимости судебной власти.

90 См.: О статусе судей в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 5 апреля 2021 г. № 63-ФЗ) // Рос. газета. 1992. № 170 ; 2021. № 76.

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Риск-ориентированный подход фактически явил собой реформу российской системы контрольно-надзорных мероприятий, реализуемых в различных сферах хозяйственной деятельности. Его смысл, как отмечает Т.Ю. Антропова, заключается в замене карательных мер профилактическими ввиду большей целесообразности предотвращения правонарушений по сравнению с применением санкций за их совершение⁹³. Профилактика проступков должна достигаться стимулированием соблюдения законодательства путем освобождения от проведения в отношении хозяйствующих субъектов плановых проверок в случае достижения ими установленных на законодательном уровне показателей и отнесения их деятельности к категории низкого риска (6 классу опасности)⁹⁴.

Несомненно, эта идея заслуживает поддержки, поскольку предполагает сведение к минимуму вмешательство контрольно-надзорных органов в оперативную деятельность предприятия. Вместе с тем, согласимся с позицией некоторых авторов, которые отмечают, что реального ослабления

⁹¹ профессор кафедры конституционного и административного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сыктывкарского государственного университета им. Питирима Сорокина, доктор юридических наук.

⁹² доцент кафедры юридических дисциплин Российского государственного гуманитарного университета (филиал в г. Домодедово), кандидат юридических наук.

⁹³ Антропова Т.Ю. Контрольно-надзорная реформа - всё к лучшему // Руководитель бюджетной организации. — 2021. - № 9. [Электронный ресурс] URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77208454/paragraph/87/doclist/8082/showentries/0/highlight/%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA-%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4:0> (режим доступа для авторизованных пользователей) (дата обращения 18.04.2022 г.).

⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. №806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 35 ст. 5326.

государственного контроля в связи с введением его новых форм ожидать не следует. Хозяйствующим субъектам, напротив, предстоит быть максимально подготовленным к любым проверкам⁹⁵. Законодателю также целесообразно обратить внимание на определенные аспекты, которые напрямую влияют на эффективность не только самой методики контроля, но и реализацию полномочий аппарата государственного управления в различных сферах жизнедеятельности общества. Раскроем наиболее важные, по нашему мнению, позиции более подробно.

Укоренение анализируемой концепции в российской правоприменительной практике во многом определяется степенью информатизации документирования контролируемых процессов. На сегодняшний день в условиях недостаточной технической оснащенности как государственных органов, так и организаций, оформлением большинства актов хозяйственной деятельности на бумажных носителях, применение риск-ориентированного подхода контрольно-надзорными органами в основном осуществляется в «ручном режиме». Так, сам уполномоченный орган в лице его специалистов определяет критерии отнесения деятельности организации к определенному классу опасности. Этими же специалистами данный класс присваивается подконтрольным субъектам, ими же проводятся проверки. Такая «цепочка» практически не позволяет исключить субъективный фактор при проведении контроля. Сама реформа в изложенном контексте представляется полумерой ввиду относительной негибкости, вовлечения в процесс проверочных мероприятий большого количества трудовых ресурсов с присущими им личностными свойствами.

Можно с уверенностью утверждать, что наиболее эффективный контроль деятельности компаний и индивидуальных предпринимателей с

⁹⁵ Жиркова А., Шестакова Е. Контроль на короткой дистанции. Будущее проверок бизнеса в России / Финансовая газета. – 2021. – № 23. [Электронный ресурс] URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77234768/paragraph/103/doclist/8082/showentries/0/highlight/%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA-%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4:0>. (режим доступа для авторизированных пользователей) (дата обращения 18.04.2022 г.).

минимальным очным присутствием государственных органов по адресу их местонахождения, должен осуществляться исключительно дистанционно (если это возможно, исходя из специфики производственных процессов). Оптимальный риск-ориентированный подход может быть представлен следующим образом: организация или индивидуальный предприниматель ведут полный учет внутренней документации в электронном формате на соответствующих аккредитованных государством цифровых платформах; органы, уполномоченные осуществлять контрольно-надзорные мероприятия, в автоматизированном режиме, по определенным алгоритмам (к примеру, по принципу автоматической налоговой камеральной проверки) отслеживают соблюдение требований законодательства и определяют по итогам мониторинга соответствие объектов государственного контроля (надзора) классам опасности. В представленной интерпретации подход будет в большей степени корреспондировать критериям объективности и непрерывности, отображать складывающуюся правоприменительную практику.

Конечно, внедрение подхода в представленном виде должно сопровождаться усилением технической составляющей как со стороны уполномоченных органов, так и организаций. В частности, необходимы разработка либо совершенствование с последующей закупкой программных продуктов для анализа рисков с учетом методологической и математической составляющих. Особую важность приобретает также оснащение рабочих мест компьютерами, эксплуатационные характеристики которых позволят хранить и обрабатывать большие объемы данных. В большинстве случаев указанные мероприятия потребуют дополнительных финансовых затрат от всех их участников, что, однако, в свете текущей экономической ситуации, осложненной санкционным давлением на российское государство, может послужить препятствием для оперативного проведения реформ.

Рассмотрим в качестве примера практику внедрения электронного документооборота в сфере управления кадрами, что крайне актуально в свете

реализации анализируемого подхода, охватывающего среди прочего области, в которых реализуются социально-экономические права граждан, включая надзор за соблюдением трудового законодательства⁹⁶. В целом цифровизация управленческих решений на рынке труда в настоящее время характеризуется динамичным развитием. Этому способствует наличие правовой основы: действующее российское законодательство позволяет осуществлять кадровый учет в электронной форме, допускает дистанционное взаимодействие между сторонами трудового договора, а также бездокументарное администрирование мероприятий по предоставлению отчетности в органы государственного контроля. Кроме того, рассматриваемые процессы подкрепляются серьезным государственным финансированием, что свидетельствует об их долгосрочности и приоритетном статусе, общности методологических начал с представленной нами концепцией риск-ориентированного подхода.

Вместе с тем, важно отметить, что складывающиеся экономическая и правовая составляющие не создают комфортных условий для массового перехода хозяйствующих субъектов на электронный кадровый документооборот, и приводят к активному отказу работодателей от нововведения. В противном случае на организацию возлагаются дополнительные финансовые обязательства, связанные с созданием соответствующих технических условий для оцифровки кадровых процедур, включающие оснащение рабочих мест специалистов кадровых служб, приобретение дополнительного программного обеспечения, оформление электронных цифровых подписей для всех работников и т.д. При этом перечисленные усилия со стороны работодателя нивелируются тем, что для

⁹⁶ Истомина Е.А., Федорова М.Ю. Роль МОТ в развитии риск-ориентированного подхода к правовому регулированию в сфере труда и социального обеспечения // Российский юридический журнал. – 2020. - № 5. [Электронный ресурс] URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77297467/paragraph/17/doclist/18323/showentries/0/highlight/%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA%20%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%20%D0%B2%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%20%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B0:0>. (режим доступа для авторизованных пользователей) (дата обращения 18.04.2022 г.).

лиц, имеющих на 31 декабря 2021 года трудовой стаж, взаимодействие в рамках трудовых отношений посредством электронного документооборота, является их правом (ст.22.2 ТК РФ). Фактически это означает обязанность работодателя по параллельному ведению документации в двух формах – бумажной и электронной, исходя из предпочтений трудоустроенных у него физических лиц. В такой обстановке кадровый учет требует двойных затрат – как финансовых, так и трудовых.

Выходом из сложившейся ситуации может стать запуск и техническая поддержка государством бесплатных для работодателей качественно функционирующих информационных ресурсов по принципу Единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России»⁹⁷, обладающих полным набором опций для ведения хозяйствующими субъектами электронного документооборота, позволяющего в полной мере взаимодействовать с контролирующими органами и подвергаться оценке в рамках системы управления рисками. Кроме того, целесообразной может стать программа льготного кредитования или субсидирования субъектов малого предпринимательства, направленная на создание технической основы, необходимой для документирования ими информации в безбумажной форме.

Наряду с изложенным, одним из самых серьезных опасений, с которым связана низкая степень доверия граждан и организаций к системе электронного документооборота, является вопрос сохранности документов и персональных данных граждан. Данная ситуация требует, в первую очередь, технического решения, что предполагает создание электронных ресурсов, защищенных от хакерских атак, взломов, утечки и утери данных. Вместе с тем, учитывая социальную значимость обозначенной информации, ее роль в обеспечении безопасности личности, считаем целесообразной разработку

⁹⁷ Федеральный закон от 28 июня 2021 г. №219-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть I) ст. 5047.

нормативных документов, регламентирующих алгоритм действий, совершаемых уполномоченными органами, работодателями в случае повреждения электронных носителей, повлекшего за собой утрату или искажение зафиксированных на них данных.

Кроме того, в рамках оценочно-мониторинговых мероприятий, целью которых является выявление уровня соответствия хозяйствующего субъекта предъявляемым к нему требованиям, в зоне доступа специалистов уполномоченных органов на постоянной основе (а не только в ходе осуществления проверочных мероприятий) может находиться достаточно широкий спектр персональных данных граждан. Так, к примеру, ст.214.2 ТК РФ закрепляет право работодателя предоставлять дистанционный доступ к наблюдению за безопасным производством работ федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства. Технически данное право может быть реализовано, наряду с использованием иных средств, путем организации видеонаблюдения за процессом производства работ. Вместе с тем в объективы камер, в зависимости от их расположения по отношению к рабочим местам, могут попадать биометрические данные граждан, позволяющие идентифицировать их. Также в числе прав работодателя – предоставление указанным органам контроля удаленного доступа к базам электронных документов в области охраны труда, которые также содержат большой объем личной информации.

Добросовестность государственных служащих в части соблюдения законодательства о персональных данных презюмируется. Однако в целях исключения их распространения, повреждения, утраты, незаконного использования, предлагается осуществить на законодательном уровне разграничение сведений о физических лицах, к которым будет иметь доступ каждый отдельно взятый уполномоченный орган государственного контроля (надзора) с указанием целей их применения.

Принципиально важным является то, что автоматизация контрольно-надзорных функций послужит предпосылкой для высвобождения определенного количества государственных служащих, занятых на должностях, связанных со сбором, упорядочением и первичной обработкой данных. В долгосрочной перспективе такое сокращение численности служащих выгодно для бюджета соответствующего уровня, так как в конечном итоге должно привести к сокращению его расходной части. В краткосрочной перспективе возможно возникновение дополнительных перекосов на рынке труда, смягчения которых можно добиться только путем соблюдения поэтапности в реализации рассматриваемого подхода и планомерном, растянутом во времени сокращении численности сотрудников уполномоченных органов.

Особое внимание следует обратить на наличие человеческого фактора при разработке критериев оценки субъектов хозяйствования в рамках риск-ориентированного подхода. Н. Ключевская в этой связи справедливо отмечает, что отсутствие конкретизации модели оценки рисков в нормах может вызывать затруднения в ходе правоприменения, поскольку приводит к расширению пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил в действиях контролирующих органов и их должностных лиц⁹⁸. При этом не может быть гарантировано, что уполномоченными органами в перечень критериев оценки участников гражданского оборота не будут включены теоретически и административно-процедурно необоснованные⁹⁹, а также заведомо трудно выполнимые на

⁹⁸ Ключевская Н. Риск-ориентированный подход: приоритет реформы госконтроля. ГАРАНТ.РУ, 18 августа 2020 г.). [Электронный ресурс] URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77335663/paragraph/75/doclist/8082/showentries/0/highlight/%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA-%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4:0> (режим доступа для авторизованных пользователей) (дата обращения 18.04.2022 г.).

⁹⁹ Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 4. [Электронный ресурс] URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77169903/paragraph/9/doclist/8082/showentries/0/highlight/%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA-%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4:0>

практике требования. По всей видимости, данный аспект требует законодательного решения. Кроме того, при разработке критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности, считаем целесообразным применение технологии искусственного интеллекта, позволяющей на основе анализа большого количества статистических данных выявить ключевые варианты нарушения норм права, изменяющиеся по мере формирования правоприменительной практики.

В заключение отметим, что риск-ориентированный подход является базовым и наиболее перспективным вариантом реализации контрольно-надзорных функций со стороны государства. Важно, чтобы он был реализован с использованием информационно-коммуникационных технологий, а также искусственного интеллекта. В качестве наиболее значимых преимуществ такой модели могут быть обозначены рентабельность для государственного бюджета в долгосрочной перспективе, а также уменьшение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. Вместе с тем, для наиболее оптимального функционирования подхода необходимо решение ряда задач, в числе которых, создание условий для эффективного использования электронного документооборота, обеспечения безопасности персональных данных граждан, а также разработка гибких критериев оценки контролируемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

ВЗГЛЯД НА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

Проводимая реформа контрольно-надзорной деятельности охватывает по некоторым данным до двух миллионов обязательных требований и 221 вид контрольно-надзорных мероприятий. Из чего следует, что «регуляторная гильотина» охватывает практически все виды контроля (надзора)¹⁰¹.

Информация, приводимая Правительством Российской Федерации, свидетельствует о наличии 46 контрольно-надзорных ведомств, осуществляющих до 220 видов проверок на федеральном уровне, 50 проверок на региональном и 16 на муниципальном уровне. Более 2 млн. норм, из которых более 9 тысяч времен СССР, содержат предписания, обязательные для выполнения бизнесом, что затрудняет предпринимательскую деятельность¹⁰².

Реформа контрольно-надзорной деятельности затронула 21 законодательный орган власти и 33 контролирующих органа¹⁰³. Согласно предварительным выводам, наиболее масштабные изменения коснулись сферы транспорта. Министерством транспорта Российской Федерации было отменено 800 устаревших нормативно-правовых актов, а на замену им в силу вступили 85 новых документов. Такое решение позволило руководству предприятий транспортной сферы сэкономить до 70 млрд. рублей и одновременно – организовать работу в соответствии с актуальными стандартами.

Такое положение вещей создает немало сложностей в предпринимательской среде, в связи с чем возникает вопрос об упорядочивании системы общественных

¹⁰⁰ Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов, e-mail: vitya-shen@mail.ru

¹⁰¹ Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143-165.

¹⁰² Овчинникова В.А., Власова Е.Л. О некоторых вопросах «регуляторной гильотины» в Российской Федерации // Мировая наука. 2021. № 5 (50). С. 102-109.

¹⁰³ Перечень федеральных органов исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины» (утвержден Председателем Правительства РФ от 4.07.2019).

отношений и сокращения числа нормативно-правовых актов, не соответствующих реалиям нынешнего дня.

Проводимая в современных условиях административная реформа контрольно-надзорной деятельности, так называемая «регуляторная гильотина», сводится к отмене неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля¹⁰⁴.

Осуществление реформирования контрольно-надзорной деятельности имеет своим основанием программу «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденную 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (срок реализации - до 2025 г.)¹⁰⁵.

Механизм «регуляторной гильотины», первые подвижки к запуску которого наблюдались еще в 2015-2016 годах, заработал в полную силу в 2019 году. Применение механизма «регуляторной гильотины» стало основой реформирования контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Приведенный механизм распространяется на деятельность указанных органов, актуализацию нормативно-правовой базы, упрощение законодательства для бизнеса и создания более благоприятной атмосферы для предпринимательства.

Необходимость реформы контрольно-надзорной деятельности была очевидной уже после 2010 года. Так, в Книге жалоб и предложений российского бизнеса за 2014 год делался акцент на избыточности требований подзаконных актов – отраслевых и межотраслевых правил, а также на несоответствие норм и правил современным технологиям¹⁰⁶. Также от предпринимателей, ведущих деятельность во всех субъектах Российской Федерации, регулярно поступали предложения по упрощению процедур проверок и государственного контроля деятельности.

¹⁰⁴ Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. – 2019. – № 1 (17). – С. 108–109.

¹⁰⁵ Утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Сайт Правительства России. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 10.09.2021)

¹⁰⁶ Книга жалоб и предложений российского бизнеса за 2014 год - доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации регулярно акцентирует внимание на необходимости: завершения реформы контрольно-надзорной деятельности¹⁰⁷; прекращения с 1 января 2021 года действия всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций, при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив¹⁰⁸.

Реализация задач, поставленных Президентом Российской Федерации, прослеживается в поэтапном признании недействительными устаревших актов, изданных органами государственного управления РСФСР и СССР, а также их отдельных положений¹⁰⁹, в результате чего происходит систематизация российского законодательства в рамках механизма «регуляторной гильотины», которая, по мнению Д.А. Медведева, относится к числу новых формирующихся стратегических долгосрочных институтов и механизмов общественной и экономической жизни.

По мнению А. Кудрина, «регуляторная гильотина» – «это не просто отмена старых инструкций или их переписывание в новые форматы, это та часть работы, которую требуется провести. Реформирование контрольно-надзорной деятельности должно иметь свой KPI: сокращение списка контролирующих функций министерств и ведомств в два раза, а не просто отмену или переписывание старых инструкций. По многим направлениям контролирующие органы должны перейти на уведомительный анализ и на мониторинг через базы данных, то есть без всякой отчетности, разрешительных процедур должны анализировать, что происходит»¹¹⁰.

¹⁰⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2020. 16 янв.

¹⁰⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2019. 21 февр.

¹⁰⁹ Свыше 450 актов советских госорганов признаны недействительными // // Сайт Правительства России. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://government.ru/news/39884/> (дата обращения 10.09.2021)

¹¹⁰ Шеншин В.М. Применение механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности Росгвардии // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 178-186.

А.В. Мартынов целью проведения «регуляторной гильотины» считает «комплексное обновление обязательных требований, принятых до 2010 года, проведение анализа наступивших последствий после принятия существенного комплекса нормативных правовых актов, достижение поставленных при этом целей»¹¹¹.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что «регуляторная гильотина» направлена на: 1) уменьшение затрат, связанных с проведением мониторинга и устранением правил, потерявших свою актуальность; 2) проведение консультаций с заинтересованными субъектами хозяйственной деятельности; 3) поиск наиболее оптимального алгоритма, позволяющего проводить качественный контроль и при этом не будут нарушены нормы права; 4) организация и осуществление межведомственной координации и сотрудничества¹¹².

Главная цель регуляторной гильотины состоит в актуализации нормативно-правовой базы в соответствии с современными реалиями. Запуская данный механизм, Правительство Российской Федерации поставило перед собой задачу создать такую новую законодательную базу, которая будет обеспечивать законность деятельности предприятий во всех сферах экономики и одновременно – не создавать искусственных преград и сложностей для развития предпринимательства.

Приоритетными задачами, осуществляемыми в ходе указанной реформы выступают:

разработка единой системы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

приоритетность риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля;

актуализация правил безопасности и стандартов качества в соответствии с современными реалиями;

¹¹¹ Мартынов А.В. Там же. С. 144.

¹¹² Официальный сайт Реформа контрольной и надзорной деятельности <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения - 11.09.2021).

разработка и внедрение эффективной системы противодействия коррупции в сфере государственного контроля и надзора;

автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

Отметим, что главной причиной проведения реформы контрольно-надзорной деятельности выступает наличие значительного количества устаревшей нормативно-правовой базы. В основу реформы контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации лег механизм «регуляторной гильотины» по той причине, что для внедрения новых, более эффективных алгоритмов и правил, возникла необходимость в отмене устаревших подзаконных актов. До 2019 года Правительство Российской Федерации и комитеты при Министерствах делали упор на принятие федеральных законов, упуская из виду подзаконные акты. Поэтому результаты анализа, проведенного членами рабочих групп, продемонстрировали, что практически во всех сферах экономики действуют нормативные правовые акты, которые впервые были приняты еще во времена СССР, а затем продлевались 2 и более раз.

Нормативно-правовая база, частично состоящая из подзаконных актов, принятых до 1990 года, не соответствует запросам современной экономики и выступает искусственной преградой в развитии предпринимательства. Специалисты, руководствуясь Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2018 года № 1026, признали избыточными и морально устаревшими 3003 подзаконных акта, в числе которых - приказы, инструкции, межотраслевые и отраслевые правила, пр.

Главными причинами, по которым эти документы были признаны утратившими актуальность, является:

несоответствие инструкций и требований к технологическим процессам современным технологиям;

наличие в подзаконных актах, разработанных во времена СССР, требований, которые невозможно выполнить в современных реалиях;

наличие большого числа избыточных и дублирующих норм и правил в межотраслевых и отраслевых правилах, инструкциях и пр.;

отсутствие в устаревшей нормативно-правовой базе ряда норм, правил и механизмов, позволяющих осуществлять контроль за законностью коммерческой деятельности в отдельных сферах экономики¹¹³.

Не менее значимыми являются изменения нормативно-правовой базы в сфере охраны труда. Так, в раздел X ТК РФ планируется внесение целого ряда изменений, актуализирующих требования к специалистам по ОТ и утверждающих риск-ориентированный подход к организации безопасности сотрудников. Новые правила и инструкции, регламентирующие вопросы охраны труда, разрабатывались с учетом применения риск-ориентированного подхода и нацелены на предупреждение возникновения несчастных случаев при использовании современных технологических процессов.

Отметим этапы реформирования контрольно-надзорной деятельности:

1) принятие новых требований, которые станут основой технологического развития и будут соответствовать риск-ориентированному подходу;

2) введение новых правил, относящихся к проведению контроля (надзора)¹¹⁴.

Реализация концепции «регуляторной гильотины» осуществляется в соответствии с «дорожной картой»¹¹⁵ при привлечении заинтересованных сторон – представителей бизнеса, экспертов и ученых.

Пунктом 2 «дорожной карты» Министерству экономического развития Российской Федерации предписывалось разработать проект Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который в 2020 году приобрел статус Федерального закона и стал определять понятие обязательного требования и регламентировать процесс разработки и принятия указанных требований, устанавливать цели и основные принципы их закрепления в законодательстве, обеспечивать закрепление на законодательном уровне

¹¹³ Подколзина Е.А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации как правовое решение проблемы избыточности и морального устаревания нормативно-правовой базы // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 26. С. 723-727.

¹¹⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 29 сентября 2018 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁵ План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29.05.2019 г. № 4714п-ПЗ6 // СПС «КонсультантПлюс».

механизма. То есть, все новые правила, инструкции, законы, постановления, приложения к законам перед рассмотрением и утверждением в обязательном порядке должны быть проверены на соответствие нормам указанного акта.

В 2020 году принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривающий нюансы по совершенствованию указанного вида деятельности, что позволило создать систему, направленную на качественное регулирование контрольно-надзорных мероприятий, и при этом снизить «давление на бизнес».

С целью реформирования сферы государственного контроля и надзора в 2017 году началась реализация реформы контрольно-надзорной деятельности. Для реализации реформы созданы 43 рабочие группы, специализирующиеся на внедрении механизма регуляторной гильотины в той или иной отрасли производства. Взамен устаревшим документам были разработаны проекты 447 актов, призванных заменить утратившие актуальность отраслевые правила, инструкции, постановления¹¹⁶.

Суть работы комиссии по дерегулированию, созданной при Правительстве Российской Федерации, – выявлять избыточные нормы, выносить их на отмену, а профильные ведомства, которые настаивают на их сохранении, будут доказывать с конкретными цифрами в течение 30-45 дней необходимость этих норм, если вдруг это потребуется.

Федеральные органы исполнительной власти предпринимают усилия, направленные на установление для них определенных исключений (МВД России, МЧС России, Минздрав, Минкультуры, Минприроды, Минпромторг, Минстрой, Минтранс, Минтруд, Роспотребнадзор). Несколько ведомств попросили освободить их от «регуляторной гильотины» (Минюст России, Минфин России, ФСБ России, ФАС России), объяснив свою просьбу тем, что у бизнеса нет претензий к их проверкам. Такие исключения нарушают логику и системность проводимых

¹¹⁶ Официальный сайт Реформа контрольной и надзорной деятельности <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения - 11.09.2021).

реформ контрольно-надзорной деятельности, что позволяет предположить – рано или поздно продление административной реформы по отмене потерявших свою актуальность нормативных правовых актов различного уровня, будет продлено. Основание такого продления станет отсутствие достаточного времени для проведения проверок на региональном и местном уровне. В рамках «регуляторной гильотины»: планировалось до 1 января 2021 г. завершить проверку нормативно-правовой базы федерального уровня, планируется до 2022 г. – проверить нормы субъектов Российской Федерации, до 2023 г. – муниципальные нормы.

Обращаясь к проблемам реализации реформы, отметим, что главную опасность для эффективной реализации механизма «регуляторной гильотины» несет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Говоря о коррупции, следует отметить, что она серьезно затрудняет нормальное функционирование всех государственных структур, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе тревогу и недоверие к государственным институтам¹¹⁷, в том числе и в вопросе реализации механизма «регуляторной гильотины». Примером сказанному может послужить даже то, что надзорными органами начали применяться иные формы надзора, но с существующими формами отчетности их невозможно учесть и, следовательно, определить степень давления на предпринимательское сообщество.

В течение последних двух лет чаще всего применялись новые формы контроля, такие как рейдовые мероприятия, контрольные закупки, дела, возбужденные по КоАП РФ. При этом официальная статистика не предусматривает такие формы надзора в утвержденных формах, что приводит к искажению представленных данных по давлению на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Многочисленные избыточные требования не актуализированы, но при этом за каждое правонарушение предусматривается административная ответственность.

¹¹⁷ Гордиенко У.Н., Шеншин В.М. Коррупция как угроза национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 2 (51). С. 27-33.

Исходя из сказанного, можно резюмировать, что назрела необходимость по внесению изменений в КоАП РФ. В рамках «регуляторной гильотины» должно быть сокращено число статей и оснований административных правонарушений, количество которых за последние годы значительно выросло.

Для эффективной реализации реформы необходимо дальнейшее введение и легитимизация электронного документооборота. Так как излишняя бюрократизация контрольно-надзорной деятельности является одной из ключевых проблем, в рамках реформы запланирован переход на электронный документооборот. В реестре системных проблем российского бизнеса¹¹⁸ бюрократия определяется как одна из искусственных помех коммерческой деятельности.

Для дальнейшего внедрения электронного документооборота во всех сферах государственного контроля и надзора во всех субъектах Российской Федерации в 2020 году были созданы департаменты (министерства, комитеты) цифровизации и информационного развития.

Таким образом, в настоящее время на повестке дня стоит вопрос об обосновании и внедрении в жизнь «регуляторной гильотины», ранее не выделявшейся в качестве отдельного направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

«Регуляторная гильотина» - это, прежде всего, инвентаризация значительного количества требований, распространяющихся, в первую очередь, на бизнес, проводимая с целью сопоставления таких требований современным реалиям. При соответствии нормы продолжают действовать, в случае утраты своей актуальности они отменяются. Данный постулат лежит в основе принятия Правительством Российской Федерации решения о проведении «регуляторной гильотины».

Анонсированная в 2016 и запущенная в 2017 году реформа контрольно-надзорной деятельности в 2019 и 2020 году реализовывалась согласно паспорту приоритетной программы¹¹⁹. За два года были выявлены и отменены утратившие

¹¹⁸ Реестр системных проблем российского бизнеса 2019 на официальном сайте Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

¹¹⁹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» - Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от

актуальность нормативно-правовые акты, взамен которых утверждены новые документы, соответствующие нормам Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ.

Реформа контрольно-надзорной деятельности, по предварительным планам, будет окончательно реализована к 2025 году. Однако уже на начальных этапах «регуляторная гильотина» позволила достичь значимых результатов. Доказательством реальной эффективности реформы служит тот факт, что Всемирный банк в своем докладе «Ведение бизнеса 2020» включил Россию в ТОП-30 самых перспективных стран для ведения бизнеса¹²⁰.

Библиография:

1. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. – 2019. – № 1 (17). – С. 108–109.
2. Гордиенко У.Н., Шеншин В.М. Коррупция как угроза национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 2 (51). С. 27-33.
3. Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса 2020» - 17-ый выпуск в серии ежегодного издания Группы Всемирного банка.
4. Книга жалоб и предложений российского бизнеса за 2014 год - доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.
5. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165
6. Овчинникова В.А., Власова Е.Л. О некоторых вопросах «регуляторной гильотины» в Российской Федерации // Мировая наука. 2021. № 5 (50). С. 102-109.

21 декабря 2016 г. № 12 (с изм. от 30.05.2017 г. протокол № 6). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁰ Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса 2020» - 17-ый выпуск в серии ежегодного издания Группы Всемирного банка.

7. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 29 сентября 2018 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

8. Официальный сайт Реформа контрольной и надзорной деятельности <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения - 11.09.2021).

9. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» - Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 (с изм. от 30.05.2017 г. протокол № 6). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

10. Перечень федеральных органов исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины» (утвержден Председателем Правительства РФ от 4.07.2019).

11. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29.05.2019 г. № 4714п-ПЗ6// СПС «КонсультантПлюс»

12. Подколзина Е.А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации как правовое решение проблемы избыточности и морального устаревания нормативно-правовой базы // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 26. С. 723-727.

13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2020. 16 янв

14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2019. 21 февр.

15. Постановление №1026 от 29.08.2018 года «Об изменении в порядке оценки фактического воздействия нормативных правовых актов».

16. Реестр системных проблем российского бизнеса 2019 на официальном сайте Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

17. Свыше 450 актов советских госорганов признаны недействительными // Сайт Правительства России. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://government.ru/news/39884/> (дата обращения 10.09.2021)

18. Утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Сайт Правительства России. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 10.09.2021)

19. Шеншин В.М. Применение механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности Росгвардии // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 178-186.

Раздел II. ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Авдеева Екатерина Валерьевна¹²¹

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ РИСКИ, СОПРЯЖЕННЫЕ С РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В БИЗНЕСЕ

Сам по себе процесс вмешательства государственных институтов в сферу рыночных отношений наряду с охраной важных для общества ценностей может способствовать росту коррупции, поскольку не только распространяет логику властных отношений в сфере денежных, но и логику денежных отношений в сфере властных.

Разумеется, разрешительная деятельность имеет большое значение, и отказ от таких фильтров при осуществлении целого ряда деятельности представляется крайне опасным для общественной безопасности. Так, ненадлежащее качество товаров приводит к негативным последствиям для потребителей и заказчиков производителей товаров, некоторые некачественные услуги также представляют серьезную угрозу в том числе жизни и здоровью граждан. Фактически, разрешительная деятельность в сфере осуществления хозяйствующими субъектами в сфере медицины, фармацевтики, строительства, общепита и других видов деятельности предотвращают совершение нарушений, влекущих серьёзный ущерб не только потребителям, но и самим предпринимателям и их имуществу.

Так, например, отсутствие должного соблюдения обязательных требований и контроля за их соблюдением со стороны уполномоченных органов приводит к катастрофическим последствиям, к которым можно привести такие яркие примеры, как падение лифта в жилом комплексе «Алые

¹²¹ Руководитель Экспертного центра по уголовно-правовой политике и исполнению судебных актов Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», e-mail: avdeeva@deloros.ru.

Паруса»¹²², пожар в ночном клубе «Хромая лошадь»¹²³, гибель строителей в Краснодаре¹²⁴ т.д. Нарушения условий лицензирования детективной деятельности, сопряженные с нарушением тайны переписки и нарушением неприкосновенности частной жизни, могут, например, даже довести до самоубийства. Но важно не только формализованный факт выдачи лицензии или разрешения, а качественная, но при этом оперативная проверка всех критериев безопасности достаточных, но не избыточных.

С другой стороны, чрезмерное обилие обязательных требований к предпринимателям значительно затрудняет возможное ведение деятельности. Иногда обязательные требования могут противоречить друг другу, вследствие юридико-технической ошибки может прямо отсутствовать возможность надлежащим образом исполнить обязательное требование. Обязательные требования претерпели значительный пересмотр в рамках механизма «регуляторной гильотины»¹²⁵. Но речь здесь не только об обязательных требованиях, а о том, чтобы с одной стороны обеспечить всестороннюю проверку безопасности товаров и оказания услуг, а с другой не создавать административные барьеры для активного развития бизнеса.

Законодателю необходимо в первую очередь ориентироваться на баланс частных и публичных интересов в вопросе регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Важно, чтобы регулировалась деятельность или аспект деятельности, сопряженный в первую очередь с жизнью и здоровьем, как наиболее важными ценностями. Но даже здесь не всегда присутствует подход, которые сопряжен с достаточными требованиями при отсутствии их избыточности. Например, услуги

¹²² Капсула смерти. Расследование: что привело к крушению лифта в «Алых парусах» // Интернет-издание «Лента ру». 2017. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/04/12/scarletsails/>

¹²³ В.В.Путин посетил НИИ хирургии имени А.В.Вишневского, где провел селекторное совещание по вопросу «Об организации работы Минздравсоцразвития России по ликвидации последствий, связанных с пожаром в ночном клубе г.Перми». // сайт Председателя Правительства РФ 2009. URL: <http://archive.government.ru/docs/8455/>

¹²⁴ Сухарев М. На Кубани замдиректора компании будут судить за гибель людей на стройке // интернет-портал «Российская Газета». 2021. URL: <https://rg.ru/2021/07/28/reg-ufo/na-kubani-otpravili-v-sud-delo-o-gibeli-dvuh-chelovek-pri-padenii-krana.html>

¹²⁵ Статья 15 ФЗ от 31.07.2020 N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text/0001202007310002>

перманентного макияжа в соответствии с действующим законодательством можно отнести как к услугам бытовым, называя услугу перманентный макияж, как разновидность косметических услуг¹²⁶, так и медицинским, называя данную услугу перманентный татуаж, как разновидность косметологической услуги¹²⁷. В первом случае лицензия не требуется, во втором – требуется медицинская лицензия, а различия в этих услугах в законодательстве не определены. В результате мы видим, что большинство используют тот факт, что услуга косметическая. Как следствие, мы видим плохо контролируемый рынок юридических и физических лиц без образования юридического лица, которые оказывают подобные услуги, зачастую совершенно неприемлемого качества, нанося тем самым в том числе вред здоровью и подвергая риску даже жизнь человека. Одновременно такая ситуация создает серьезную совершенно недобросовестную конкуренцию организациям, выполняющим все требования и предписания. И сама услуга предполагает, что медицинская лицензия скорее избыточна для регулирования, она сложна в получении, а иного единообразного механизма с адекватными услуги требованиями государством не предложено, в итоге результат не является положительным.

Важно говорить о лицензировании при затрагивании существенных интересов населения, безопасность государства. В таких сферах обязательные требования помогают установить правильный климат конкуренции и эффективно распределить ресурсы с помощью рыночных механизмов¹²⁸. К примеру, на нелицензируемых рынках по предоставлению риелторских и юридических услуг слишком высокий уровень присутствия

¹²⁶ ГОСТ Р 55700-2021, утвержденный Приказом Росстандарта от 23.04.2021 N 276-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации»

¹²⁷ Рубрика А17.30.001 — Дермапигментация (перманентный татуаж) в номенклатуре медицинских услуг – Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2011 N 1664н «Об утверждении номенклатуры медицинских услуг». URL: <https://rg.ru/2012/02/08/minzdrav-dok.html>

¹²⁸ Полищук Л. И., Ливни Э. Качество высшего образования в России: роль конкуренции и рынка труда // Вопросы образования. 2005. №1. С. 86.

недобросовестной конкуренции, снижающей общее качество услуг на рынке¹²⁹.

Излишнее ущемление частного интереса, путём чрезмерного усложнения и удорожания ведения деятельности провоцирует осуществление соответствующей деятельности без необходимых разрешений или с нарушением обязательных требований. Примером явно излишнего ущемления частного интереса, способствующим росту коррупционных рисков, является срок получения лицензии на осуществление медицинской деятельности. Только в соответствии с п. 14 приказа Роспотребнадзора от 05.11.2020г. № 747 и п. 10 постановления Правительства РФ от 01.06.2021 № 852 получатели лицензии вынуждены ждать свыше полутора месяцев при нанятых сотрудниках и готовых помещениях, что, фактически, означает стартовый простой организации. Любая ошибка в такой процедуре обходится также дорого, как и сама процедура, что приводит к желанию предпринимателей обходить законодательные процедуры и предлагать должностным лицам органов публичной власти взятки.

Таким образом, из вышеуказанных тезисов следует необходимость устранения факторов развития коррупции, как непосредственно связанных с осуществлением органами публичной власти разрешительной деятельности, так и не связанных с ними.

Разумеется, коррупция проявляется самым значительным образом при выдаче лицензий и разрешений, сложность противодействия такого рода коррупции заключается в заинтересованности в её осуществлении обеими сторонами. Как правило предприниматели, понимая, что не могут законным образом получить необходимое разрешение в силу каких-то обстоятельств или в нужный им срок, предлагают денежные средства или соглашаются на запрос денежных средств со стороны сотрудников органов публичной

¹²⁹ Родионов П. А. О некоторых аспектах реформирования рынка юридических услуг // Слагаемые качества современного гуманитарного образования : сборник материалов XVII Международной научно-методической конференции, Тольятти, 17–18 октября 2019 года – Тольятти: Самарская гуманитарная академия, 2020. С. 80.

власти. Усугубляют положение широкие дискреционные полномочия сотрудников в части оценки соответствия предприятий предъявляемым к ним требованиям¹³⁰.

Другим этапом разрешительной деятельности, в ходе которого повышены коррупционные риски являются проверки. Занятые в сфере производства благ, предприниматели мыслят категориями выручки и издержек, где в издержки включаются издержки на соответствие обязательным требованиям, потенциальные высокие штрафы, и тем более приостановления деятельности при экономически рациональном подходе использование неформального института коррупции оказывается выгоднее, чем соответствие требованиям¹³¹.

Коррупция как деятельность, направленная на обогащение должностного лица органа публичной власти, за счёт своего должностного положения подлежит наказанию в основном в соответствии с статьёй 290 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), другие статьи, например 289 УК РФ используются значительно реже. По объективной стороне, деяния должностного лица, получающего деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного характера и имущественные права в ходе реализации публичных полномочий в сфере разрешительной деятельности полностью подпадают под состав преступления, предусмотренного статьёй 290 УК РФ.

Деяния предпринимателя будут квалифицированы по статье 291 УК РФ. При этом у предпринимателей в таких обстоятельствах риски заведомо выше, так как передача взятки происходит по правилам коррумпированных должностных лиц, в ходе передачи взятки предпринимателя могут задержать с поличным правоохранительные органы. Более того, результативность предоставления взятки находится под вопросом, бизнесменам крайне сложно призвать к соблюдению неформальных соглашений должностных лиц

¹³⁰ Асташкин, В. В. Коррупция - основополагающий фактор совершения экологических преступлений // Политика и право: Ученые записки. Посвящается памяти А.П. Герасименко. – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2020. С. 106.

¹³¹ Артеменко Е. А. Регуляторная гильотина как механизм дерегулирования и борьбы с коррупцией // Вестн. Том. гос. ун-та. Экономика. 2020. №52.

органов публичной власти по причине изначальной незаконности действий участников соглашений. В то же время именно предприниматель заинтересован в получении необходимого разрешения и извлечении прибыли из деятельности. Совокупность факторов приводит к тому, что такие преступления остаются в значительной степени латентными, а это не способствует формированию здорового делового климата и адекватного уровня правосознания.

На практике, можно столкнуться с ситуацией, когда предприниматель обращается за квалифицированной юридической помощью, в том числе в сфере привлечения к ответственности за нарушения обязательных требований уже после того, как пытался «решить вопрос самостоятельно» с сотрудниками уполномоченных органов публичной власти¹³².

Нарушение законности при выдаче разрешения и лицензий может быть вызвано не только коррупционными факторами, но и банальной халатностью или иными некоррупционными причинами. Так, действия должностного лица, повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства подлежит квалификации по объективной стороне статьи 285 УК РФ. На практике лиц, контролирующих органов, к ответственности по этой статье практически не привлекают, исключение составляет руководство контрольных (надзорных) органов, внимание к которым приковано вследствие резонансных трагедий. Деяния рядовых сотрудников уполномоченных органов квалифицируются, как правило, по статье 293 УК РФ – халатность.

Трагедии, которые имеют место быть в результате отсутствия надлежащей проверки при выдаче разрешений и/или лицензий квалифицируются по соответствующим статьям УК РФ.

¹³² Асташкин, В. В. Коррупция – основополагающий фактор совершения экологических преступлений // Политика и право : Ученые записки. Посвящается памяти А.П. Герасименко. – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2020. С. 108.

Уголовно-правовые риски, сопряженные с разрешительной деятельностью в бизнесе в первую очередь возникают как ответ на дисбаланс частных и публичных интересов¹³³. Уголовное законодательство направлено на охрану прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации, в том числе на подавление преступного частного корыстного интереса на осуществление предпринимательской деятельности с нарушением обязательных требований, которое приводит к нарушениям общественного благосостояния и ущемления публичных интересов, снижению качества делового и инвестиционного климата. В то же время, наличие дискреционных публичных полномочий отдельных лиц создает необходимость применения уголовного закона для защиты интереса частных лиц – субъектов предпринимательской деятельности.

Поэтому необходимо сделать вывод о том, что именно достаточность требований при отсутствии их избыточности в совокупности с адекватными сроками и максимальным уходом от возможности проявления усмотрения могут исправить ситуацию, снизить коррупционные проявления в сфере разрешительной деятельности одновременно со снижением количества уголовно наказуемых деяний, возбуждение дел по которым происходит в связи с причинением вреда охраняемым уголовным законом ценностям по причине некачественно оказываемых услуг или товаров ненадлежащего качества, т.е. снижению уголовно-правовых рисков, сопряженных с разрешительной деятельностью.

Библиография:

¹³³ Уголовно-правовая охрана финансовых отношений: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.08 / Нудель Станислав Львович; [Место защиты: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ]. Москва, 2015. С. 82.

1. Артеменко Е. А. Регуляторная гильотина как механизм дерегулирования и борьбы с коррупцией // Вестн. Том. гос. ун-та. Экономика. 2020. №52.
2. Асташкин, В. В. Коррупция - основополагающий фактор совершения экологических преступлений // Политика и право: Ученые записки. Посвящается памяти А.П. Герасименко. – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2020. – С. 106-112
3. В.В.Путин посетил НИИ хирургии имени А.В.Вишневского, где провел селекторное совещание по вопросу «Об организации работы Минздравсоцразвития России по ликвидации последствий, связанных с пожаром в ночном клубе г.Перми». // сайт Председателя Правительства РФ 2009. URL: <http://archive.government.ru/docs/8455/>
4. ГОСТ Р 55700-2021, утвержденный Приказом Росстандарта от 23.04.2021 N 276-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации»
5. Капсула смерти. Расследование: что привело к крушению лифта в «Алых парусах» // Интернет-издание «Лента ру». 2017. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/04/12/scarletsails/>
6. Полищук Л. И., Ливни Э. Качество высшего образования в России: роль конкуренции и рынка труда // Вопросы образования. 2005. №1. С. 70-86.
7. Родионов П. А. О некоторых аспектах реформирования рынка юридических услуг // Слагаемые качества современного гуманитарного образования : сборник материалов XVII Международной научно-методической конференции, Тольятти, 17–18 октября 2019 года – Тольятти: Самарская гуманитарная академия, 2020. С. 78-81.
8. Рубрика А17.30.001 — Дермапигментация (перманентный татуаж) в номенклатуре медицинских услуг – Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2011 N 1664н «Об утверждении номенклатуры медицинских услуг». URL: <https://rg.ru/2012/02/08/minzdrav-dok.html>

9. Статья 15 ФЗ от 31.07.2020 N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text/0001202007310002>

10. Сухарев М. На Кубани замдиректора компании будут судить за гибель людей на стройке // интернет-портал «Российская Газета». 2021. URL: <https://rg.ru/2021/07/28/reg-ufo/na-kubani-otpravili-v-sud-delo-o-gibeli-dvuh-chelovek-pri-padenii-krana.html>

11. Уголовно-правовая охрана финансовых отношений: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.08 / Нудель Станислав Львович; [Место ащиты: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ]. Москва, 2015. 429 с.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Разрешительная деятельность занимает значительный объем работы государственных органов исполнительной власти и от её эффективности во многом зависит результативность государственного управления в сфере обеспечения безопасности физических и юридических лиц, российского общества в целом, на всей территории страны.

Рассматривая этот дискуссионный вопрос необходимо уточнить базовые понятия, одним из которых является понятие «административная разрешительная система». Содержание данного понятия обстоятельно исследовали в своих публикациях А.Ф. Ноздрачев¹³⁵, А.В. Кнутов¹³⁶ и ряд других авторов. Обосновывая необходимость уточнить данное понятие А.Ф. Ноздрачев обоснованно утверждает, что «Начиная с 90-х годов XX в. содержание понятия «разрешительная система» существенно расширяется, охватывая все новые и новые сферы деятельности, оборот новых предметов, веществ, материалов; порядок въезда и проживания на определенных территориях и т.д. Изменился и порядок возникновения юридических лиц: не на основании постановления их учредителей, а на основании регистрации (разрешения) соответствующего государственного органа и т.д.»¹³⁷.

Данные трансформации не могли не повлиять и на объемы, и, что более важно, качество правового регулирования разрешительной деятельности,

¹³⁴ кандидат юрид. наук, доцент Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

¹³⁵ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия. // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 52.

¹³⁶ Кнутов А.В. Разрешительная система в Российской Федерации. Изд. дом ВШЭ, 2017. <http://id.hse.ru/iknigi.net/avtor-aleksandr-knutov/144845-razreshitelnaya-deyatelnost-v-rossiyskoy-federacii-aleksandr-knutov/read/page-1.html> (Дата обращения 26.02.2022).

¹³⁷ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 53.

которая становилась все более разнообразной, требующей все возрастающей компетентности от сотрудников разрешительной системы.

Следует обратить внимание и еще на одно важное методологическое положение, которое убедительно обосновывает А.Ф. Ноздрачев, вступая в научную дискуссию с А.Б. Богдановым, которое заключается в том, что разрешительная система – это не метод административного права (административно-правового регулирования), а именно самостоятельная функция государственного управления. Это утверждение логически подводит автора к выводу о том, что более обоснованно определять разрешительную систему как целенаправленную, исполнительно-распорядительную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти.

В окончательном варианте предложенное А.Ф. Ноздрачевым определение выглядит следующим образом: «... разрешительную систему в доктринальном плане можно определить как установленную государством совокупность административно-правовых норм и предписаний, регламентирующих порядок предоставления разрешений на осуществление деятельности или использования ресурсов, являющихся объектами разрешительной системы; контроль за соблюдением условий и правил разрешительной системы; принятие мер административного воздействия в отношении нарушителей правил разрешительной системы»¹³⁸.

Из анализа разнообразных суждений о сущности и содержании разрешительной системы авторы коллективной работы «Разрешительная деятельность в Российской Федерации» делают следующий вывод. «Таким образом, общепризнанной является позиция, согласно которой разрешительная система в Российской Федерации включает два вида деятельности. Ядром системы можно считать деятельность по выдаче разнообразных разрешений. Она дополняется деятельностью по осуществлению государственного контроля (надзора), направленного

¹³⁸ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 55.

исключительно на проверку соблюдения условий предоставления разрешения»¹³⁹.

Необходимо заметить, что данная проблематика была и остается предметом специальных исследований соискателями научных степеней¹⁴⁰. Но при всей важности вопросов правового регулирования ее векторная направленность во многом определяется государственной политикой в этой сложной области государственного управления, основным субъектом которой выступает Правительство Российской Федерации.

В соответствии со своей компетенцией этот коллегиальный орган исполнительной власти разрабатывает и реализует государственную политику в области лицензирования, регистрации, сертификации и специальных разрешений других видов, охватываемых понятием «разрешительная деятельность». Важным и объективно необходимым элементом такой работы является правовое регулирование общественных отношений, возникающих в сфере разрешительной деятельности государственных органов, призванных не только её упорядочить, но и создать благоприятные условия для осуществления таких видов деятельности, которые требуют специального разрешения для ее осуществления, с целью удовлетворения широкого спектра потребностей общества и его граждан.

Как справедливо отмечает С.М. Зырянов «Разрешительный способ правового регулирования общественных отношений является наиболее распространенным и эффективным в механизме административно-правового регулирования»¹⁴¹.

¹³⁹ Кнутов А.В. Указ. соч.

¹⁴⁰ См. диссертационные работы: Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Дис. ... докт. юрид. наук. М. 2014; Костылева К.И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005; Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2012.

¹⁴¹ Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти.// Журнал российского права. 2013. № 5. С. 13; его же: Разрешительные режимы в российском административном праве// Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39-48.

Одним из федеральных органов исполнительной власти, занимающимся вопросами реформирования разрешительной деятельности и совершенствованием ее правового регулирования является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Как следует из официальных источников, основные направления работы Министерства по реформированию разрешительной деятельности включают в себя:

- Совершенствование механизмов саморегулирования в Российской Федерации, в том числе подготовку ежегодного доклада о состоянии развития саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в Российской Федерации.
- Унификацию процедур лицензирования, их совершенствование и сокращение перечня лицензируемых видов деятельности.
- Нормативное и методологическое обеспечение единой национальной системы аккредитации¹⁴².

Минэкономразвития России проводит системную работу, направленную на создание необходимых организационных условий для эффективного осуществления разрешительной деятельности. Министерством был разработан проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», предусматривающий нормативное закрепление понятия «разрешительная деятельность», а также систематизацию и оптимизацию действующих разрешительных режимов. В соответствии с предложенным законопроектом разрешительная деятельность – это предоставление разрешительным органом права гражданину или организации осуществлять деятельность или совершать действие (бездействия)¹⁴³, связанное с риском причинения вреда основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным

¹⁴² https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/sovershenstvovanie_kontrolno_na_dzornoy_i_razreshitelnoy_deyatelnosti/razreshitelnaya_deyatelnost/ (Дата обращения 25.02.2022)

¹⁴³ Цитируется дословно по официально опубликованному тексту законопроекта. Правильнее было бы написать «бездействие», ибо оно, бездействие, не может носить множественного характера. Прим. автора.

интересам других лиц, обороне страны и безопасности государства. Разрешительная деятельность включает совокупность действий разрешительных органов по оценке соответствия разрешительным требованиям, предоставлению разрешений, признанию в установленных федеральными законами и международными договорами случаях выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, переоформлению разрешений, продлению срока действия разрешений, формированию и ведению реестра разрешений, осуществлению разрешительного контроля, подтверждению компетентности обладателя разрешения, предоставлению, возобновлению и прекращению действия разрешения¹⁴⁴.

Данная формулировка содержит как достоинства в части полноты охвата объектов и видов деятельности, так и очевидный её недостаток, заключающийся в избыточной перегруженности формулировок. Для законопроекта это вполне допустимо, но в принятом федеральном законе хотелось бы видеть более лаконичное определение.

Разработчиками проекта названного Федерального закона предполагалось, что принятие данного документа позволит упорядочить широкий круг общественно-экономических правоотношений, связанных с получением разрешений, а также снизить административные барьеры для бизнеса.

Как поясняют разработчики законопроекта "Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации", цель его принятия заключается в том, чтобы установить правовые основы для деятельности государственных органов, выдающих разрешения на различные виды деятельности, ввести общие для этих органов правила.

В документе специально прописаны цели и принципы будущего закона – и все они, по замыслу авторов, направлены не в сторону максимального

¹⁴⁴https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/zakonoproekt_ob_osnovah_razreshitelnoy_deyatelnosti_v_rossijskoy_federacii.html (Дата обращения 27.02.2022).

регулирования жизни, а в сторону большей свободы и защиты прав и законных интересов лиц, осуществляющих различные виды деятельности, требующих специального разрешения от органов государственной власти. Среди целей обозначены: минимизация причинения вреда жизни и здоровью, правам, интересам и имуществу граждан, но также и интересам обороны и безопасности, нравственности, окружающей среде и т. п. А также предотвращение избыточного вмешательства государственных органов, оптимизация использования государственными органами материальных и финансовых ресурсов.

В качестве принципов, на которых должна основываться разрешительная деятельность, указаны наличие рисков, делающих получение разрешения необходимым, недопустимость требования неустановленных разрешений, вообще недопустимость злоупотребления правом и даже "формального применения закона". В целом законопроект "относится к вопросам установления правовых основ единого рынка".

"Разрешительная деятельность" в законопроекте определяется как деятельность разрешительных органов. В нее входят: выдача разрешений при условии соблюдения соискателем требований к данному виду деятельности, переоформление и продление, а также приостановка, возобновление и прекращение разрешений. Сюда же относятся выдача дубликатов, ведение реестра разрешений, а также признание иностранных разрешений в предусмотренных законодательством случаях.

Отдельно в законопроекте прописаны положения о деятельности, носящей уведомительный характер. Для нее не требуется получение разрешения, но контроль предусмотрен, и в установленных случаях контролирующие органы могут такую деятельность прекратить. Ввиду того, что уведомительный порядок для Российской Федерации является "новым правовым институтом", авторы хотели бы ввести положение о нем в действие с 1 января 2019 года, а основную часть закона – годом позже.

В приложении к законопроекту перечислено 438 видов деятельности, требующих выдачи разрешения. В ходе инвентаризации, проведенной специалистами Института государственного и муниципального управления ВШЭ, в федеральном законодательстве был выявлен 541 вид разрешений, в число которых входят 465 типовых и 76 нетиповых разрешений. Количество видов разрешений по каждому разрешительному режиму представлено в табл. 1¹⁴⁵. Перечень начинается с разработки и производства шифровальных средств и технических средств для негласного получения информации и заканчивается въездом и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства. На страницах перечня можно найти вождение почти всех видов транспорта и плавание на морских и парусных судах, эксплуатацию аэропортов, космическую деятельность, хранение оружия и применение взрывчатых веществ, перевозку радиоактивных материалов, частную охранную и детективную деятельность, клиринговую и репозитарную деятельность, передачу страхового портфеля между страховщиками, реэкспорт товаров, археологические раскопки, вступление в брак до 18 лет, использование иностранной рабочей силы и занятие народной медициной, и многое другое¹⁴⁶.

Проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», по мнению его разработчиков, решает проблему общих правовых основ разрешительной деятельности, на необходимости решения которой, неоднократно настаивали представители юридического сообщества.

Применительно к данному документу достаточно успешно, на наш взгляд решены вопросы разработки понятийного аппарата (ст. 3 законопроекта), что не исключает попытки ученых критически оценить предложенные определения и внести коррективы, направленные на

¹⁴⁵ См.: Кнутов А.В. Разрешительная система в Российской Федерации. Изд. дом ВШЭ, 2017. <http://id.hse.ru/iknigi.net/avtor-aleksandr-knutov/144845-razreshitelnaya-deyatelnost-v-rossiyskoy-federacii-aleksandr-knutov/read/page-1.html> (Дата обращения 28.02.2022).

¹⁴⁶ <https://legal.report/razrabotan-zakonoproekt-predpisyvayushij-chto-i-kak-razreshat/> (дата обращения 27.02.2022)

усовершенствование содержания данного законопроекта. Так, Л.В. Стандзонь¹⁴⁷ предлагает наряду с названными в законопроекте принципами разрешительной деятельности, включить в их перечень принцип федерализма, а также принцип баланса публичных и частных интересов. Подобное предложение не вызывает возражений, однако, надо заметить, что такая правовая категория как «принцип» не оказывает существенного воздействия на практику правоприменительной деятельности, а обилие принципов усложняет восприятие текста закона правоприменителем, что в теории права принято называть «толкование-уяснение».

Анализируемый проект Федерального закона предоставляет широкие возможности для законотворческой и нормотворческой деятельности в разрешительной сфере различным её субъектам: федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, другим уполномоченным органам публичной власти.

В статье 7 проекта Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» содержится открытый перечень форм разрешительной деятельности, основными из которых, по мнению авторов законопроекта, являются: лицензирование, аккредитация, аттестация, разрешительная сертификация, государственная регистрация, саморегулирование с обязательным членством субъектов предпринимательской деятельности или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях.

Подобное решение вопроса следует признать продуктивным, предоставляющим широкие возможности для появления новых форм разрешительной деятельности, продиктованных общественными потребностями и свободой предпринимательства.

¹⁴⁷ Стандзонь Л.В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе // Вестник экономической безопасности, 2018. № 4. С. 170-175.

Не ожидая принятия специального федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», Правительством РФ принимаются некоторые меры, направленные на усовершенствование разрешительной системы с точки зрения удобства ее использования соискателями разрешений. Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 г. № 218-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 21.08.2020 № 1266; Распоряжения Правительства Российской Федерации от 29.04.2021 № 1140-р) федеральным органам исполнительной власти было предписано перейти на исполнение первоочередных государственных функций по выдаче разрешений в электронном виде. Подписанным распоряжением утверждён план мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти до 31 декабря 2021 года на исполнение первоочередных государственных функций по выдаче разрешений в электронном виде. Планом предусмотрен ускоренный переход 15 министерств и ведомств на оформление разрешительных документов по 47 наиболее востребованным гражданами и представителями бизнеса госуслугам. «Реализация плана позволит обеспечить выдачу разрешений в электронном виде по реестровой модели, сокращение сроков исполнения разрешительных функций, автоматизацию процедуры проверки достоверности, сроков действия и статуса выданных разрешений»¹⁴⁸.

К указанному Распоряжению прилагался и план мероприятий по его реализации. Согласно названному плану намечалось разработка федерального закона об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации, в том числе: определение критериев отнесения государственных функций к функциям по выдаче разрешений; закрепление нормы по ведению реестра объектов разрешительной деятельности; закрепление нормы, запрещающей требовать получения разрешения на виды деятельности, не

¹⁴⁸ Из вступительного слова Михаила Мишустина на оперативном совещании с вице-премьерами 10 февраля 2020 года

включенные в реестр объектов разрешительной деятельности. Проект федерального закона был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30 июня 2020 г.

Кроме того, Минэкономразвития России поручалось разработка постановления Правительства Российской Федерации по ведению единого реестра объектов разрешительной деятельности, в том числе: определение органа исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченного на ведение реестра объектов разрешительной деятельности; определение Порядка ведения реестра объектов разрешительной деятельности. Проект постановления Правительства Российской Федерации был внесен в Правительство Российской Федерации 30 сентября 2021 г.¹⁴⁹.

Таким образом, меры по совершенствованию правового регулирования разрешительной деятельности, принимаемые на федеральном уровне государственного управления, свидетельствуют о стремлении государства усовершенствовать разрешительную систему, привести её в соответствие с современными реалиями. Однако их нельзя признать достаточными для преодоления инертности государственного аппарата, осуществляющего разрешительные функции, избыточности полномочий, реализуемых на основе личного усмотрения должностного лица, наличия определенной неудовлетворенности качеством оказываемых услуг со стороны их потребителей.

Рассматривая данную проблему, следует согласиться с объективными, на наш взгляд, оценками эффективности правового регулирования разрешительной деятельности, высказанными И.Л. Бачило, А.Ф. Ноздрачевым, С.М. Зыряновым и другими авторами, отмечавшими как определенные положительные результаты работы в области совершенствования правового регулирования разрешительной деятельности, так и хронические её недостатки, во многом определяющиеся застарелыми

¹⁴⁹ Подробнее см.: <http://government.ru/docs/38936/> (Дата обращения 28.02.2022).

болезнями государственного аппарата, отрицательно влияющими на практику осуществления государственного управления.

Совершенствование правового регулирования разрешительной деятельности органов исполнительной власти не должно осуществляться эпизодически или только по распоряжению «сверху», такую работу следует проводить постоянно на основе научного мониторинга запросов общественного развития и повышения эффективности государственного управления.

Библиография:

1. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия. // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 52 -64.

2. Кнутов А.В. Разрешительная система в Российской Федерации. Изд. дом ВШЭ, 2017. <http://id.hse.ru; iknigi.net/avtor-aleksandr-knutov/144845-razreshitelnaya-deyatelnost-v-rossiyskoy-federacii-aleksandr-knutov/read/page-1.html>

3. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти.// Журнал российского права. 2013. № 5. С. 13; его же: Разрешительные режимы в российском административном праве// Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39-48.

4. Стандзень Л.В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе // Вестник экономической безопасности, 2018. № 4. С. 170-175.

5. *Субанова Н.В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Дис. ... докт. юрид. наук. М. 2014; *Костылева К.И.* Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005; *Шохин Д.В.* Административно-правовой институт

разрешительной системы в механизме государственного управления. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2012.

6. https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/sovershenstvovanie_kontrolno_nadzornoj_i_razreshitelnoj_deyatelnosti/razreshitelnaya_deyatelnost/

7. https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/zakonoproekt_ob_osnovah_razreshitelnoj_deyatelnosti_v_rossiyskoy_federacii.html

8. <http://government.ru/docs/38936/>

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ¹⁵¹

Разрешительная деятельность в российском правовом регулировании рассматривается двойственно. С одной стороны, выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам отнесена к государственным функциям по контролю и надзору¹⁵². Такой подход связан с конечным результатом разрешительной деятельности – минимизацией рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям – при этом, в отличие от «классического» государственного и муниципального контроля, предусматривающего последующую проверку исполнения обязательных требований, в рамках разрешительной деятельности предусматривается как предварительный контроль соответствия тем или иным обязательным требованиям, так и (в некоторых случаях) – последующий контроль (например, лицензионный).

С другой стороны, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления по выдаче тех или иных разрешений попадает и в сферу действия федерального законодательства о государственных услугах, поскольку выдача разрешений осуществляется по запросам граждан и организаций и в пределах установленных нормативными правовыми актами

¹⁵⁰ кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Центр технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

¹⁵¹ Доклад подготовлен в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ РАНХиГС.

¹⁵² Подпункт б) пункта 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

полномочий соответствующих органов¹⁵³. Таким образом, в рамках анализа основных тенденций развития разрешительной деятельности необходимо учитывать как подходы, используемые при оценке государственного контроля (надзора)¹⁵⁴, так и подходы, применимые к оценке качества государственных услуг¹⁵⁵.

Исследователи НИУ ВШЭ выделяют 22 формы разрешительной деятельности, в том числе, 9 наиболее массовых (лицензирование, государственная регистрация, аккредитация, аттестация и др.)¹⁵⁶. Однако систематическое статистическое наблюдение, позволяющее проводить количественные оценки, осуществляется только в отношении лицензирования как одной из наиболее массовых форм разрешительной деятельности. Анализ тенденций в сфере лицензирования на региональном уровне и посвящен настоящий доклад.

Как показывают результаты расчетов, лицензирование в России играет все более заметную роль. Так, в 2021 году количество действующих лицензий в расчете на 1000 зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составило 113,5 ед., что в 1,5 раза больше, чем в 2013 г. (75,3 ед.)¹⁵⁷.

В общем объеме значительную долю занимают лицензии, выданные в рамках реализации органами власти субъектов Российской Федерации собственных и делегированных полномочий. По данным ГАС «Управление», в 2021 г. количество таких лицензий составило 340,8 тыс. (для сравнения в 2013 г. 175,8 тыс.) или 43,7% от общего числа действующих лицензий.

¹⁵³ Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

¹⁵⁴ Добролюбова Е. И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации. М.: Дело, 2017. – 174 с.

¹⁵⁵ Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Мау В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016, №4. С. 75-98

¹⁵⁶ Кнутов А. В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 57-82.

¹⁵⁷ Рассчитано автором по данным ГАС «Управление» (<https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11784>) и данным ФНС России.

Отметим, что при общей тенденции к снижению количества проверок в рамках лицензионного контроля в период пандемии (2020–2021 гг.), частота проверок региональными органами лицензионного контроля значительно выше, чем федеральными. Так, в 2021 г. на региональном уровне на 100 действующих лицензий, выданных в рамках собственных полномочий субъектов РФ, приходилось 12,9 проверок, в 2020 г. – 11,2, в 2019 г. – 22,8 проверки. Для сравнения, на федеральном уровне в расчете на 100 действующих лицензий в 2021 г. было проведено 5,5 проверок, в 2020 г. – 2,0, в 2019 г. – 5,9 проверок соответственно. Частота проверок по видам лицензирования, осуществляемым региональными органами власти в рамках переданных полномочий, в 2021 г. оказалась ниже, чем на федеральном уровне (4,8 проверок на 100 действующих лицензий), однако в 2019 и 2020 гг. превышала федеральный уровень (9,3 и 2,7 проверок на 100 действующих лицензий соответственно).

Рост объемов лицензирования на региональном уровне и существенная интенсивность лицензионного контроля в регионах свидетельствует и о растущей актуальности обеспечения качества разрешительной деятельности, ее обоснованности, результативности и эффективности¹⁵⁸.

Обоснованность разрешительной деятельности может быть оценена на основе данных об оспаривании решений лицензирующих органов в судах. Как показывают данные ГАС «Управление», за последние годы частота отмены решений региональных лицензирующих органов об отказе в выдаче, переоформлении и продлении лицензий в судах существенно сократилась. Если в 2013 г. 5% таких решений лицензирующих органов в отношении видов лицензирования, осуществляемых в пределах собственных полномочий субъектов РФ, были впоследствии отменены в суде, то в 2021 г. доля отмененных судом отказов составила 0,58%¹⁵⁹. Такая динамика может

¹⁵⁸ Подробнее о параметрах качества государственного управления см. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. – 150 с.

¹⁵⁹ Рассчитано автором по данным ГАС «Управление» (<https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11784>).

свидетельствовать о повышении обоснованности принятия решений по отказам лицензирующими органами в субъектах РФ.

При этом сохраняется значительная доля отказов судов в удовлетворении заявлений лицензирующих органов об аннулировании лицензий. В 2021 г. суды удовлетворили 54,5% таких заявлений, поданных региональными лицензирующими органами по видам лицензирования, отнесенным к собственным полномочиям субъектов РФ, и 65,6% заявлений по видам лицензирования, осуществление которых делегировано на региональный уровень с федерального. Примечательно, что обоснованность решений об аннулировании лицензий, принятых в рамках собственных полномочий субъектов РФ, возрастает, а в рамках делегированных полномочий – снижается (Рис. 1).



Источник: данные ГАС «Управление»

Рис. 1 - Доля решений суда об удовлетворении заявлений лицензирующего органа об аннулировании лицензии (в % от общего числа обращений лицензирующих органов)

Поскольку конечным результатом лицензирования является минимизация рисков причинения вреда от определенных видов деятельности, результативность лицензирования может быть оценена исходя из степени ориентации лицензионного контроля на минимизацию рисков причинения вреда, а также на основе динамики случаев выявления грубых нарушений, в том числе, повлекших причинение вреда.

Как показывают расчеты, основанные на данных ГАС «Управление», региональный лицензионный контроль значительно больше ориентируется на минимизацию рисков при планировании лицензионных проверок. Так, в 2021 г. основанием для проведения 35,8% проверок органов регионального лицензионного контроля в рамках реализации собственных полномочий стали обращения граждан и организаций об угрозах и (или) фактах причинения вреда лицензиатами. По видам лицензирования, осуществляемым в рамках делегированных полномочий, таких проверок было лишь 0,1%, для сравнения, по лицензионному контролю, осуществляемому федеральными органами власти – 3,1%. При этом следует отметить, что доля проверок лицензиатов, проводимых на основе обращений граждан и организаций с 2016 г. снижается.

В 2021 году органами исполнительной власти субъектов РФ было выявлено 1,8 случаев грубых нарушений лицензионных требований на 100 лицензий, выданных в рамках осуществления собственных полномочий субъектов РФ, и 0,3 случая грубых нарушений лицензионных требований на 100 лицензий, выданных в рамках осуществления делегированных полномочий. В целом отмечается тенденция к снижению частоты выявления таких нарушений. При этом отмечается неравномерность выявления таких нарушений по годам (Рис. 2).

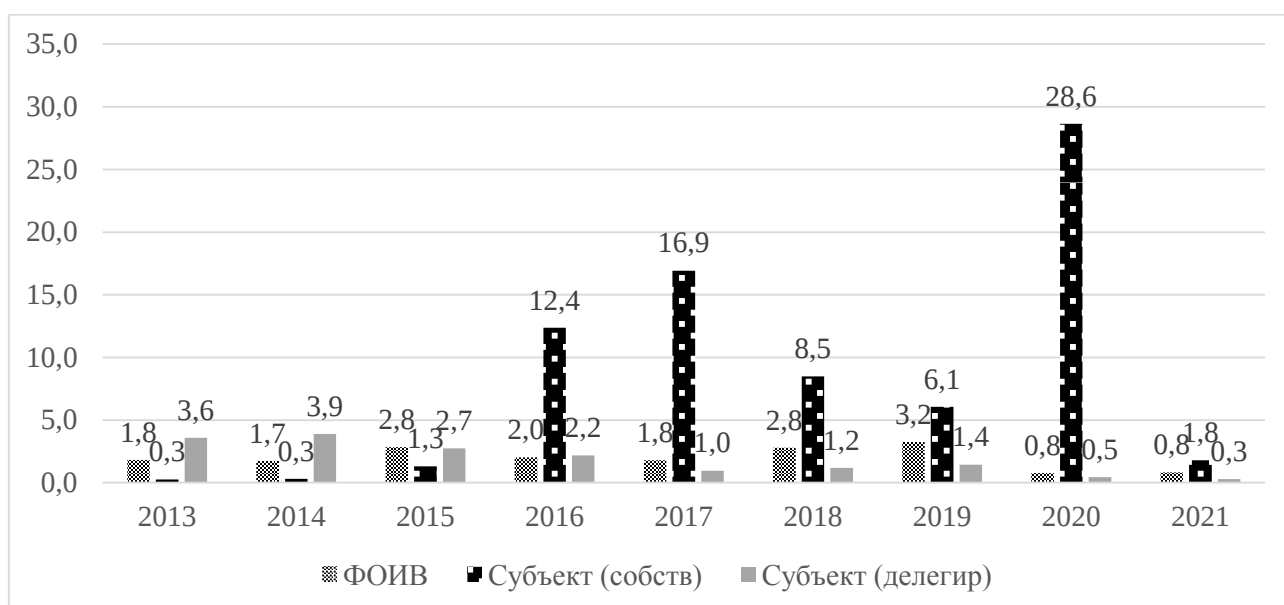


Рис. 2 – Количество выявленных случаев грубых нарушений лицензионных требований на 100 действующих лицензий, ед.

В некоторых случаях грубые лицензионные требования приводят и к причинению вреда жизни, здоровью граждан, иным охраняемым законом ценностям. По данным за 2021 г. в рамках реализации собственных полномочий региональные органы власти выявили 183 таких случая (или 0,12 случая на 100 действующих лицензий), в рамках исполнения переданных полномочий – ни одного случая причинения вреда. Поскольку случаи причинения вреда фиксируются достаточно редко, колебания по частоте причинения вреда год от года весьма значительны. Тем не менее в целом отмечается положительная тенденция к снижению частоты случаев причинения вреда лицензиатами вследствие грубых нарушений лицензионных требований.

Отметим, что интерпретировать эту тенденцию следует с осторожностью. Как показывает опыт контрольно-надзорной деятельности, количество выявленных случаев причинения вреда может иметь латентный характер и зависеть от интенсивности контроля (изменения общего числа проверок)¹⁶⁰.

Для оценки эффективности лицензирования на региональном уровне рассмотрим соотношение бюджетных расходов на данную деятельность (по данным ГАС «Управление») и количества действующих лицензий (Рис. 3).

¹⁶⁰ Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. -2020, Т. 15, № 1. - С. 90-107.

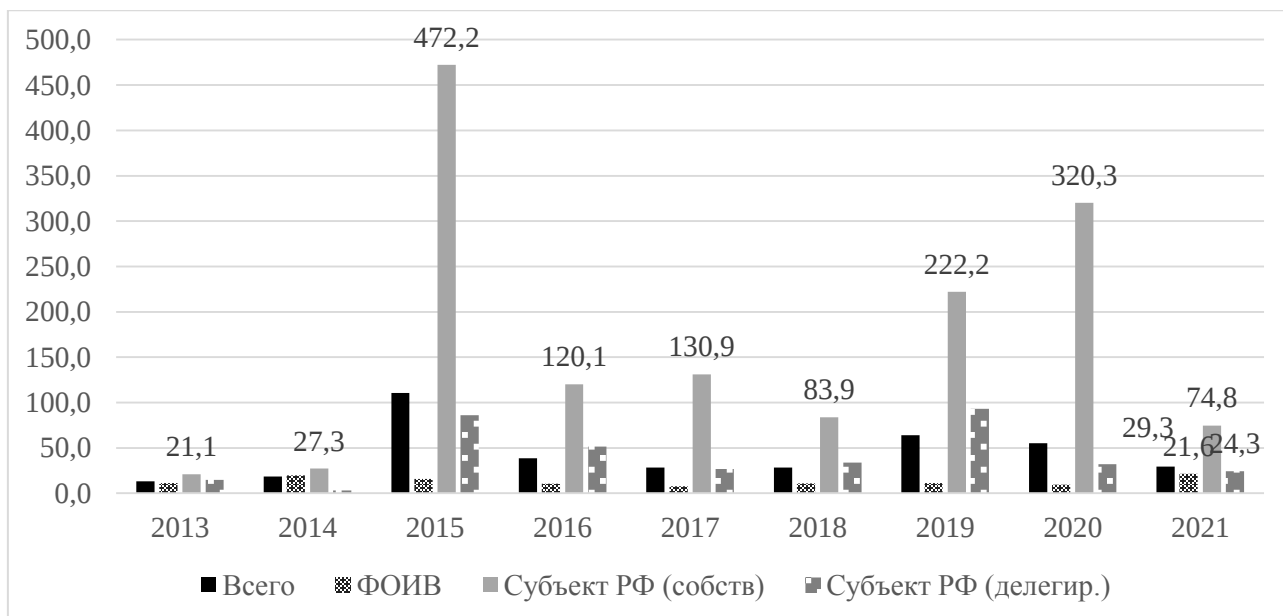


Рис. 3 - Бюджетные расходы на лицензирование в расчете на 1 действующую лицензию, тыс. руб.

Как следует из данных, опубликованных в ГАС «Управление», наиболее высокие удельные расходы в расчете на одну действующую лицензию за весь период наблюдений отмечались по видам лицензирования, отнесенным к собственным полномочиям субъектов РФ. Так, в 2019 г. средние удельные бюджетные расходы на одну лицензию в рамках данных полномочий составили 222,2 тыс. руб., в 2020 г. – 320,3 тыс. руб., в 2021 г. – 74,8 тыс. руб. Удельные расходы на исполнение делегированных полномочий по лицензированию существенно ниже (в 2021 г. – 24,3 тыс. руб.), но превышают аналогичный показатель для федеральных органов исполнительной власти.

Различия в удельных расходах на лицензирование в зависимости от типа реализуемых полномочий частично могут объясняться различиями в уровне оплаты труда государственных служащих субъектов Российской Федерации и федеральных государственных служащих, занятых в территориальных органах федеральных органов государственной власти, однако разрыв в уровнях оплаты труда данных категорий ниже¹⁶¹, чем в

¹⁶¹ Добролюбова Е.И. Оценка конкурентоспособности оплаты труда на государственной службе // Государственная служба. 2018. Т. 20. № 6 (116). С. 36-44.

приведенных расчетных значениях удельных издержек. При этом частота случаев выявления грубых нарушений лицензионных требований, в том числе, явившихся причиной причинения вреда, по видам лицензирования, отнесенным к собственным полномочиям субъектов РФ, выше, чем по другим видам лицензирования. Таким образом, можно говорить о более низкой эффективности бюджетных расходов на лицензионную деятельность по собственным полномочиям субъектов РФ.

Среди положительных тенденций следует отметить ускоренную цифровизацию процессов лицензирования на региональном уровне. Так, по данным за 2021 г., доля обращений за предоставлением (продлением, переоформлением) лицензий в электронном виде от общего числа обращений составила 27,6% по видам лицензирования, отнесенным к собственным полномочиям субъектов РФ, и 34,0% по делегированным полномочиям в сфере лицензирования. Отмечается значительный рост данного показателя по сравнению с уровнем до пандемии (так, в 2019 г. доля обращений в электронном виде составляла 15,4% по собственным полномочиям и 19,0% по делегированным полномочиям). В целом уровень цифровизации лицензирования на региональном уровне даже несколько превышает федеральный: в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих лицензирования, доля обращений в электронном виде в 2021 г. составила 15,6%¹⁶².

В целом проведенный анализ показывает, что регионы играют значительную и все возрастающую роль в осуществлении разрешительной деятельности государства. При этом, по крайней мере, в сфере лицензирования, существуют резервы повышения всех параметров качества этой деятельности – обоснованности, результативности и эффективности.

В сфере обоснованности ключевые резервы роста связаны с повышением качества принятия решений по аннулированию лицензий и планирования контрольных мероприятий, в первую очередь, на основе

¹⁶² Данные ГАС «Управление» (<https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11784>).

использования «обратной связи», что соответствует параметрам клиентоцентричности.

Проведенный анализ показывает, что несмотря на положительную динамику результативность исполнения собственных полномочий субъектов по лицензированию пока ниже, чем результативность исполнения федеральных полномочий (как федеральными, так и региональными органами). Аналогичный вывод справедлив и в оценке эффективности лицензирования на региональном уровне.

Перспективы повышения качества лицензирования связаны как с оптимизацией обязательных требований в разрешительной сфере, так и с цифровизацией взаимодействия лицензирующих органов с гражданами и организациями.

О ПОНИМАНИИ РАЗРЕШЕНИЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Отечественная правовая доктрина исходит из того, что базовыми правовыми средствами (методами) выступают дозволения, позитивные обязывания и запреты. Данный вопрос, конечно же, является дискуссионным, но только в той части: (1) выступают ли они средствами или методами правового регулирования¹⁶⁴; (2) каково их действительное содержание. Первая дискуссия имеет опосредованное отношение к настоящему исследованию. В то время как вторая, особенно в контексте взаимодействия, в котором находятся названные правовые средства (методы), имеет принципиальное же значение при понимании разрешения и определении его правовой природы.

Применительно к запрету необходимо отметить, что в общей теории права отсутствует единство в понимании данного явления. Так, *Н.Г. Александров* исходит из того, что правовые запреты – это одна из форм воздействия права на общественные отношения, сущность которого состоит в эвентуальной обязанности каждого воздерживаться от его нарушения¹⁶⁵. В свою очередь *А.Г. Братко* видит в запрете одновременно и способ правового регулирования, и элемент правовой нормы, определяя его как обусловленное социальной необходимостью государственно-властное, императивное веление, указывающее на обязанность лица воздерживаться от действий,

¹⁶³ доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

¹⁶⁴ См., например: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12 – 19; Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66 – 78; Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 202 – 213; Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. 2003. № 1. С. 215 – 224; Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 48 с.; и др.

¹⁶⁵ См.: Александров Н.Г. Правовые отношения в социалистическом обществе. М.: Московский ун-т, 1959. С. 6, 9.

причиняющих существенный вред интересам личности и общества¹⁶⁶. Третий исследователь рассматриваемой проблематики – *А.В. Малько* – рассматривает запреты (наряду с наказанием и иными негативными правовыми средствами) в качестве ограничений. При этом собственно под запретом он понимает государственно-властное, обеспеченное государственным принуждением (юридической ответственностью), сдерживающее средство, которое служит для предотвращения возможных нежелательных, противоправных деяний, создающих угрозу причинения вреда как личным, так и общественным интересам¹⁶⁷.

Однако в контексте научного познания разрешения наибольший интерес представляет позиция *С.С. Алексеева*, который выделил общие запреты и общие дозволения, определив их как самостоятельные, особые, субстанционные правовые явления, через которые в правовом регулировании реализуется общая регулятивно-направляющая функция. Субстанционность общих запретов и общих обязываний состоит в том, что они одновременно имеют черты, с одной стороны, юридических норм, правовых предписаний, обязательных требований, а, с другой, юридических прав и обязанностей (правоотношений), но не сводятся ни к тому, ни к другому, выступая для субъектов в виде определенной меры допустимого и должного. При этом общие запреты и общие дозволения реализуются (действуют) через всю систему связанных с ними юридических норм, правовых конструкций и правоотношений¹⁶⁸.

В понимании *С.С. Алексеева*, которое полностью разделяется нами, общий запрет имеет пассивный характер, предполагающий необходимость воздерживаться от совершения определенного действия (поведения). Однако некоторые авторы, не разделяя запреты и позитивные обязывания, утверждают, что следование запрету может состоять не в одном, а в двух

¹⁶⁶ См.: Братко, А.Г. Запреты в советском праве. Саратов: Саратовский ун-т, 1979. С. 88.

¹⁶⁷ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. 250 с.

¹⁶⁸ См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву: Поиски и решения: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2002. 608 с.

возможных вариантах: (1) воздержание от совершения определенных действий (пассивный запрет); (2) воздержание от некоего бездействия (активный запрет)¹⁶⁹. С таким подходом согласиться категорически нельзя, поскольку при нем фактически отрицается существование позитивных обязываний. В его основе лежит ошибочный посыл о том, что запреты и дозволения можно рассматривать как парные, противоположные категории, которые взаимно обуславливают и, одновременно, исключают друг друга.

Ошибочность указанного подхода состоит в том, что его сторонники не учитывают всю сложность, полиаспектность и метафункциональность базовых правовых средств. Будучи представленными на элементарном уровне, казалось бы, простой конструкцией, включающей в себя только три базовых правовых средства (метода, способа) – дозволение, запрет и позитивное обязывание, механизм правового регулирования в своем развитом состоянии есть результат их самых разнообразных комбинаций, позволяющих конструировать различные правовые инструменты, одним из которых и является разрешительная деятельность. Следовательно, для ее познания недостаточно установить, что есть общий запрет, через определение которого начинается ее реализация, а необходимо также понять сущность дозволений и позитивных обязываний, а также те связи, которые возникают между ними при осуществлении исследуемого феномена.

Дозволение одновременно допускает совершение определенного действия (поведения) или воздержание от него. При этом оба указанных варианта, нося альтернативный характер, являются равно правомерными. Лицо свободно в предоставленном ему выборе модели поведения. Позитивное обязывание, напротив, также как и запрет, допускает только один вариант правомерного поведения – совершение некоего определенного действия. В результате только в своей совокупности дозволение, позитивное обязывание и запрет образуют логически не противоречивую систему. Если

¹⁶⁹ См., например: Семенюта Н.Н. Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 13.

же исходить из допущения того, что запрет может быть, как активным, так и пассивным, то лицо лишается возможности выбора, поскольку он, будучи обязанным совершить определенное действие, в случае его несовершения совершает правонарушение, а избранный им вариант является неправомерным. Следовательно, запреты и дозволения не являются взаимно альтернативными, а механизм правового регулирования, основывающийся только на них, представляется логически ущербным.

Необходимо вернуться к концепции *С.С. Алексеева* об общих дозволениях и общих запретах, предложенной им еще в 1980-е годы. Обозначая названные правовые средства в качестве общих, он делает акцент в первую очередь на том, что они реализуются в отношении неопределенного круга лиц. Следовательно, запреты и дозволения, адресованные определенным лицам, являются индивидуальными или специальными. Такое разделение базовых правовых средств в контексте установления понятия и правовой природы разрешения необходимо постольку, поскольку именно оно позволяет установить сущность разрешительной деятельности, а через него раскрыть понятие самого разрешения.

Признавая, что разрешительная деятельность есть одна из форм реализации общих запретов, необходимо иметь в виду, что общий запрет, не будучи адресованным конкретному лицу, не во всех случаях может обеспечить надлежащий регуляторный эффект. Последний может быть тем скорее получен, чем теснее общий запрет будет взаимодействовать с иными правовыми средствами. Применительно к разрешительной деятельности общий запрет взаимодействует со специальным (адресованным конкретному лицу) дозволением и обусловленными таким дозволением позитивными обязываниями. Таким образом, разрешительная деятельность предполагает:

- (1) определение общего запрета в качестве правового средства предупреждения некой угрозы или конфликта;
- (2) установление (возможность установления) специального дозволения как универсального средства преодоления общего запрета;
- (3) определение позитивных

обязываний, следование которым является необходимым условием реализации указанного дозволения.

Здесь необходимо подчеркнуть, что специальное дозволение, составляющее содержание разрешительной деятельности, носит универсальный характер. Данное уточнение позволяет размежевать разрешительную деятельность и правовые монополии (государственная алкогольная монополия, государственная валютная монополия, внешнеторговая монополия, банковская монополия, страховая монополия и т.п.), при которых специальное разрешение носит индивидуализированный (персонифицированный) характер. Универсальность специального дозволения, предоставляемого в рамках разрешительной деятельности, означает то, что соискателем разрешения может быть любое лицо, отвечающее определенным требованиям.

Из сказанного становится очевидным, что все предложенные в теории права классификации дозволения, запретов и позитивных обязываний не отличаются достаточной полнотой. Однако формат настоящего исследования не позволяет обратиться к данной проблематике в полном объеме. Применительно же пониманию разрешения и его правовой природы необходимо указать на то, что разрешительная деятельность есть форма реализации общего запрета через специальное дозволение универсального характера сопряженное с некоторым количеством позитивных обязываний.

Дозволения, запреты и позитивные обязывания приобретают общеобязательный характер только при их формальной определенности через закрепление в правовой норме. Их реализация обеспечивается государственным принуждением. При этом по вопросу способов внешней объективации рассматриваемых правовых средств в юридической литературе высказываются различные мнения. Так, *С.С. Алексеев* полагал, что дозволения, запреты и позитивные обязывания могут воплощаться в самостоятельных правовых нормах, а также содержаться в скрытом виде в

тексте нормативных предписаний¹⁷⁰. В тоже время, другие исследователи более категоричны в признании того, что дозволения и запреты как средства правового регулирования используется законодателем только в дозволяющих и запрещающих правовых нормах при формировании их диспозиций¹⁷¹. Третьи же допускают наличие запретов в диспозициях обязывающих норм¹⁷². Высказывается, кроме того, и мнение, что любая правовая норма содержит запрет. При этом существуют имплицитные и эксплицитные запреты и дозволения. Первые выполняют превентивную функцию, но будучи как бы растворенными в правовой норме, обеспечивают реализацию других правовых средств. Вторые же, напротив, являются элементом диспозиции правовой нормы¹⁷³.

Каждый из приведенных подходов несвободен от критики либо в силу своей ограниченности, либо пространности. Однако в контексте понимания разрешения данная проблема имеет значение исключительно применительно к реализуемому при введении разрешительной деятельности общему запрету. В отношении же специального дозволения и сопряженных с ним позитивных обязываний бесспорным является то, что они не просто должны найти свое отражение в диспозиции правовой нормы, а сама такая норма должна быть направлена на их установление и определение соответственно. Однако при этом, являясь по своему характеру управомочивающей, такая норма имплицитно содержит в себе и запрет на самостоятельное совершение определенных действий (поведение).

Вместе с тем, не представляется возможным согласиться и с *А.Г. Братко* о том, что диспозиция любой правовой нормы содержит в себе запрет. Запрет, например, отсутствует в поощрительных нормах. В качестве элемента диспозиции правовой нормы запрет, как правило, присутствует, но

¹⁷⁰ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 50.

¹⁷¹ См.: Рыбушкин Н.Н. Реализация запрещающих норм советского общенародного права: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. Казань, 1986. С. 11.

¹⁷² См.: Реутов В.П. Структурирование правовой системы как выражение ее функциональных возможностей: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 27.

¹⁷³ См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве. С. 34.

иногда специальный запрет может быть интегрирован в санкцию (например, запрет эксплуатации зданий, если они функционируют с нарушением требований пожарной безопасности).

Библиография:

1. *Александров Н.Г.* Правовые отношения в социалистическом обществе. М.: Московский ун-т, 1959. 44 с.;
2. *Алексеев С.С.* Восхождение к праву: Поиски и решения: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2002. 608 с.;
3. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 288 с.;
4. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12 – 19;
5. *Братко, А.Г.* Запреты в советском праве. Саратов: Саратовский ун-т, 1979. 92 с.;
6. *Маврин С.П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 202 – 213;
7. *Малько А.В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66 – 78;
8. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. 250 с.;
9. *Реутов В.П.* Структурирование правовой системы как выражение ее функциональных возможностей: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 79 с.;
10. *Рукавишникова И.В.* Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. 2003. № 1. С. 215 – 224;
11. *Рыбушкин Н.Н.* Реализация запрещающих норм советского общенародного права: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. Казань, 1986. 24 с.;

12. *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 48 с.;

13. *Семенюта Н.Н.* Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 24 с.

РАЗРЕШЕНИЕ В РУССКОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Государственным органам присуща особая форма деятельности, которую принято именовать разрешительной и посредством которой обеспечивается создание правовых условий осуществления социально значимой публичной деятельности субъектов права. В научных и практических публикациях наиболее широко распространение получили исследования, в которых анализируются различные виды разрешений.

В самом широком смысле цель разрешения, как это понимается современной наукой административного права, состоит в обеспечении безопасности личности, общества и государства. Это обстоятельство отмечено многими исследователями¹⁷⁵. Широкое применение разрешительных механизмов органами исполнительной власти в рамках предоставленной компетенции объясняет преимущественно административный взгляд на этот метод.

Роль разрешительного метода в правовом регулировании общественных отношений административно-правовыми нормами трудно переоценить. Очевидно, разрешительный метод направлен на получение позитивного результата. При этом можно согласиться с С.М. Зыряновым, утверждающим, что разрешительный способ регулирования отношений, «накладываемый» на отношения, регламентируемые гражданским правом, вступает в определенные трудности, связанные с соблюдением положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

При этом следует учесть, что Конституция Российской Федерации допускает ограничения прав и свобод граждан федеральным законом в

¹⁷⁴ кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации, Москва.

¹⁷⁵ Валяев С. З. С ним согласна и Н.В. Субанова С. 1.; Бельский К.С. С. 687; Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. 1996. С.45-46; Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия» ЖРП № 5-6 2014. С. 1.

строго определенных целях. Последнее, как справедливо утверждает С.М. Зырянов, и создает правовую основу ограничения, обуславливая ее целями защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Вот только обоснованные критерии для выявления действительных целей норм, содержащих проектируемые ограничения, не всегда очевидны или могут быть точно установлены, что придает вводимым ограничениям негативный характер. В этих обстоятельствах административная регламентация, опосредующая правовой механизм действия разрешительного способа правового регулирования, юридическим выражением которого является административный регламент, не всегда достигает нужного результата.

В литературе¹⁷⁶, как представляется вполне понятным, основное внимание сосредоточено на анализе разрешительной деятельности органов исполнительной власти. Меньшее место уделяется разрешительной деятельности властных субъектов, не относящихся к органам исполнительной власти, к которым относятся¹⁷⁷ например, Банк России¹⁷⁸, органы местного самоуправления. Это также не может быть позитивным явлением.

В монографиях и иных исследованиях уделяется внимание генезису разрешительного метода управления. Например, одним из результатов проведенных Н.В. Субановой исследований развития законодательства о разрешительной системе в Российской Федерации стало выделение ряда этапов:

¹⁷⁶См., например, Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2012. 288 с.; Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве М. 2009, 127 с., Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс/Под ред. канд. юрид. наук А.В. Корякина. М. 2004. 816 с.

¹⁷⁷ Валяев В.К. Метод разрешения в административном праве России. М. 2009. С. 14, С. 43 и С. 55. Заметим, что ЦБ РФ не является федеральным органом государственной власти. Правильнее было бы его называть особым органом государства.

¹⁷⁸ Банк России вряд ли может быть отнесен к федеральным органам государственной власти. Тот факт, что Центральный Банк России осуществляет свои конституционные полномочия «независимо от других органов государственной власти» не означает его принадлежность к таким органам.

1) дореволюционный (императорский) (до 1917 г.),

Упомянуты: ограничение права, снимавшиеся специальными актами: (на свободу передвижения проезжие паспорта, на торговлю спиртным кормчество, жалованные грамоты торговым людям и др.

2) советский (1917-1991 г.), с 1991 по 1998 г.,

3) современный этап (с 1998 г. по настоящее время).

Данная периодизация, определяющим критерием которой автором назван «социально-экономический строй государства», вполне допустима, но она является лишь одной из возможных.

Представляется, что расширение сферы применения в государственном управлении разрешительного метода представляло непрерывный процесс, временные рамки которого не были связаны с формами государственного устройства. Темп роста числа сфер деятельности, подпадавших под действие этого метода, мог быть различным, зависимым от ряда обстоятельств, таких как внешняя обстановка, уровень внутренней организованности и субъективных качеств правящих классов.

Это особенно характерно для периода образования на территории России феодальных княжеств и республик. Едва ли в каждом из них была нужда в специальной регламентации разрешений в хозяйственной деятельности. В большинстве случаев управление ограничивалось установлением пошлин и сборов при совершении отдельных видов деятельности (охота, сбор меда, рыбная ловля и т.д. ...), уплатив которые можно было спокойно действовать.

Церковь в этот период представляла собой централизованную структуру, подчиненную в отношении управления возглавлявшему ее митрополиту, состоящую из совокупности епископатов, монастырей и приходов. Церковь в отличие от соперничавших между собой и лишь номинально подчинявшихся киевскому князю великих княжений

представляла собой единый общественный общерусский организм, в котором власть митрополита обеспечивала и охраняла его целостность и единство.¹⁷⁹

Однако власть и великих князей, и митрополитов в то время контролировались специальными ордынскими службами, разрешавшими важнейшие вопросы государственных образований на территории Древней Руси. Поэтому правовым основанием осуществления великими князьями и митрополитами власти являлись акты высших властных лиц Золотой орды. Такие документы в отношении русских князей известны только по летописям. Ярлыки, выданные русским митрополитам, напротив, сохранились и в научный оборот были введены в 1842 г. В. В. Григорьевым в составе 6 документов — 3 ханских ярлыка и 3 грамоты ханш

Ярлык хана Золотой орды являлся строгой формы нормативным правовым актом высшей юридической силы¹⁸⁰, имевшим характер приказания или распоряжения, адресованного конкретному лицу, отдельным категориям лиц или неограниченному кругу лиц. В его текстах ярлыков применялись четкие юридические конструкции, содержал установленные реквизиты. Формуляр ярлыка не содержал формул, как-либо прямо соотносимых непосредственно с поручением адресату ярлыка. Однако выявленный исследователями¹⁸¹ правовой смысл употребляемых в ярлыках юридических формул, позволяет говорить о разрешительном характере созданного на завоеванной части территории Руси режима.

Слово «разрешение» и производные от него в обороте встречаются в различных административных актах (ставные и иные грамоты кормчие книги и книгах религиозного содержания). Придаваемый термину «разрешение» смысл, различен: уничтожение, уплата (Ефремовская кормчая 1307 г.) развязать (наставление житие Феодоры), освободить, простить (Остромирово

¹⁷⁹ См. Измаил Иванович Срезневский, в словаре, изданном в 1893 – 1912 гг. указал на ряд источников XI – XIV веков, в которых встречаются слова «раздрешати, разрешаю» Срезневский 51-52.

¹⁸⁰ Почекаев Р.Ю. Право Золотой Орды/ редактор И.М. Миргалеев. – Казань: Изд. «Фен» АН РТ, 2009. С.90.

¹⁸¹ См., например, условие получения ярлыка митрополитом киевским и всея Руси Кириллом в 1267 г., обусловленного молением «за нас и за племя наше». Григорьев А.П. Сборник ханских ярлыков русским митрополитам: Источниковедческий анализ золотоордынских документов», - СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2004 . С. 207. Почекаев Р.Ю. Указ. соч. С. 190-191.

евангелие), допустить, позволить, уничтожить, запретить, освободить, простить¹⁸². В церковном словаре П. Алексеева 1816 года словосочетание «разрешити ремень сапогу» означает разувание господина, которое совершается только низшим служителем – рабом¹⁸³. В более словарях советского периода названные значения не упоминаются либо указываются как устаревшие¹⁸⁴.

Во время киевского государства словом «ропуст», означавшим развод, обозначалось, по сути, разрешение, находившегося в юрисдикции церковных властей семейного спора¹⁸⁵.

В период укрепления русского централизованного государства. Вот пример пространной юридической формулы разрешения великого князя Ивана Васильевича на организацию в Белозерском уезде новой формы, содержащегося в п. 3 Губной Белозерской грамоты от 23 октября 1539 г., разрешавшей проводить самостоятельно поиск, задержание обыски и пытки и казни разбойников¹⁸⁶. Термином «отказ» обозначалось разрешение на вывоз (выход) крестьян от одних землевладельцев к другим¹⁸⁷. При этом за право отказа платились деньги (пожилое) и повозная пошлина. Исполнялся такой отказ специальными чиновниками - отказчиками.

¹⁸² Срезневский И.И. Материалы для словаря древне-русского языка по письменным памятникам. Том III. САНКТПЕТЕРБУРГЪ. 1912 С. 51-52.

¹⁸³ Алексеев П. Церковный словарь. Часть III. С. 306.

¹⁸⁴ Словарь русского языка: в 4-х т. АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. - 3-е изд., стереотип. - М.: Русский язык, 1985-1988. Т. 3. П - Р. 1987. С. 629.

¹⁸⁵ Памятники русского права. выпуск первый. Под ред. проф. С.В. Юшкова. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1952. С. 249.

¹⁸⁶ И вы бы, меж себя свестясь все заодин, учинили собе в тех своих волостях в головах детей боярских в волости человеки три или четыре, которые бы грамоте умели и которые пригожи, да с ними старост и десятских и лутчих людей крестьян человек пять или шесть, да промеж бы есте себя, в станех и в волостях, лихих людей розбойников сами обыскивали по нашему крестному целованью въправду без хитрости, да где которых розбойников общете, или хто у себя розбойников держит, или к кому розбойники приезжают и розбойную рухлядь приводят, и вы б тех розбойников ведомых меж себя имали да обыскивали их, и доведчи на них и пытали накрепко, и допытався у них, что они розбивают, да тех бы естя розбойников бив кнутем да казнили смертью. То есми положил на душах наших, а вам от меня опалы в том нет, и от наших наместников, и от волостелей в том продажи вам нету. Памятники русского права. Выпуск четвертый. Под ред. проф. Л.В. Черепнина. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1956. С. 166 - 167.

¹⁸⁷ Указная грамота Ивана IV от 5 сентября 1555 г. новгородским дьякам Федору Сыркову и Казарину Дубровскому о содействии выборным головам пусторжевских черных деревень в вывозе крестьян у детей боярских в указные сроки. Указ. соч. С. 111-112.

В начале XVIII века встречаем термин «позволение», означавший возможность что-либо сделать, только при получении санкции уполномоченного лица¹⁸⁸.

Таким образом, трансформация содержательного смысла действия, обозначаемого термином «разрешение», происходила длительное время, в котором императорский период не является первым. Приобретение термином в определенной сфере деятельности нового значения не имеет прямой зависимости от той или иной общественной формации. Скорее проходит постепенное приспособление слова к обозначению имеющих правовое и юридическое значение обстоятельств в складывающихся отношениях правовой действительности.

Библиография:

1. Алексеев П. Церковный словарь. Часть III. С. 306.
2. Валяев В.К. Метод разрешения в административном праве России. М. 2009. С. 14, С. 43 и С. 55.
3. Григорьев А.П. Сборник ханских ярлыков русским митрополитам: Источниковедческий анализ золотоордынских документов», - СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004. 276 с.
4. Памятники русского права Под ред. проф. С.В. Юшкова. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1952 . 287 с.
5. Памятники русского права. Выпуск четвертый. Под ред. проф. Л.В. Черепнина. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1956. 632 с.

¹⁸⁸ Понеже кто зная свое или штандарт до последнего часа своєю жизни не оборонит, оный недостоин есть, чтоб он имя солдата имел, но ежели кто будет ранен или болен, тогда может он о том своему офицеру возвестить и обождать, пока ему надлежащее позволение отлучиться дано будет. А буде же найдется, что оный с страху больным притворился, и офицера тем обманул, что его отпустил, то в таком случае может вышепомянутой казни достоин быть; а несмелые и боязливые по изобретению дела и состоянию особ, по благоизобретению суда пощажены бывают. Толкование артикула 94 Устав воинский Краткое изображение Процессов или Судебных тяжб 30 марта 1716 г. Памятники русского права. Выпуск восьмой. Под ред. доктора юридических наук. К.А. Софроненко. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1961 С. 341.

6. Памятники русского права. Выпуск восьмой. Под ред. доктора юридических наук. К.А. Софроненко. Государственное издательство юридической литературы. Москва. 1961. 667 с.

7. Почекаев Р.Ю. Право Золотой Орды/ редактор И.М. Миргалеев. – Казань: Изд. «Фен» АН РТ, 2009. 260 с.

8. Словарь русского языка: в 4-х т. АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. - 3-е изд., стереотип. – М.: Русский язык, 1985-1988. Т. 3. П - Р. 1987. 752 с.

9. Срезневский И.И. Материалы для словаря древне-русского языка по письменным памятникам. Том III. САНКТПЕТЕРБУРГЪ. 1912. 910 с.

10. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2012. 288 с.

Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции

11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила вспышку коронавируса пандемией, в связи с чем различные государства мира уже на своем, региональном уровне, разработали целый комплекс мер по защите здоровья своего населения.

Рассмотрим данные меры и постараемся разобраться, насколько результативным было их введение и возможно ли в дальнейшем несколько упростить разрешительную систему, прописать упрощенный порядок получения разрешительной документации, действующий на постоянной основе.

Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (далее – Указ Президента № 239) установил такие мероприятия, как введение нерабочих дней с сохранением за работниками заработной платы, приостановление деятельности находящихся на соответствующей территории отдельных организаций и др. Все эти меры отбросили экономический уровень нашей страны на несколько лет назад: вызвали значительные перебои в цепочках поставок, рост безработицы, снижение потребительского спроса. Данная мера оказалась довольно востребованной, поскольку лица, осуществляющие определенную деятельность, были избавлены от необходимости продлевать разрешение на определенный период или подавать соответствующую декларацию, а значит,

¹⁸⁹ Специалист первой категории отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва. email: marykush91@yandex.ru

для них не существовала необходимость посещать соответствующие ведомства, что в условиях пандемии значительно снизило их риск «подхватить вирус».

В связи с этим обстоятельством 3 апреля 2020 г. было принято подробное Постановление Правительства Российской Федерации № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах» (далее – Постановление № 440), регламентирующее разрешительную деятельность в различных сферах. В целом меры по послаблениям в сфере разрешительной деятельности в период пандемии делились на 3 вида: продление действия срочных лицензий, возможность получения отсрочки и временное сокращение перечня лицензионных требований и условий по отношению к деятельности, в отношении которой получено разрешение.¹⁹⁰ Например, продлевалось «действие срочных лицензий и иных разрешений по перечню срочных лицензий и иных разрешений, сроки действия которых истекают (истекли) в период с 1 января по 31 декабря 2021 г. и действие которых продлевается на 12 месяцев». Соответственно, считается пройденным очередное подтверждение соответствия физического или юридического лица обязательным требованиям. Возможность получения отсрочки можно проиллюстрировать пунктом 2 Приложения № 4 Постановления № 440: «в период с 15 марта по 31 декабря 2020 г. приостанавливается течение предельных сроков подачи документов, связанных с получением права пользования недрами в целях разведки и добычи полезных ископаемых».

Можно было бы сказать, что права общества на безопасность несколько ущемляются, если появляется временная возможность эксплуатировать гидротехническое сооружение без предоставления декларации безопасности. Кроме того, ущемляется право общества на

¹⁹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах».

безопасную окружающую среду, ведь при эксплуатации недр без регулярного продления разрешения может возникнуть риск для общества.

С другой стороны, разрешительная деятельность в условиях пандемии направлена не только на защиту населения от вируса (ведь продлить действие разрешения или лицензии можно было бы и дистанционно), но и на поддержку бизнеса, а данную меру никак нельзя охарактеризовать как нарушение прав, а скорее предотвращение ущерба от последствий пандемии. «Передача COVID-19 в сообществах может привести к прерыванию обеспечения основными услугами в пострадавших сообществах, если не будут проверены планы обеспечения непрерывности бизнеса».¹⁹¹

Помимо этого, как отмечает доктор юридических наук Н.В. Субанова, «приоритетом при решении вопросов о порядке выполнения разрешительных функций в условиях режима повышенной готовности должна быть необходимость охраны прав и свобод человека на основе обеспечения баланса частных и публичных интересов».¹⁹² Таким образом, можно сделать вывод о том, что и в условиях пандемии задачами разрешительной системы и деятельности в первую очередь остаются охрана прав и свобод граждан.

Как уже было отмечено выше, такие меры оказывают неоднозначное впечатление, поскольку, с одной стороны, создают максимально благоприятные условия для того, чтобы избежать прерывания деятельности, сбоев в функционировании национальной экономики, а с другой – увеличивают риск некачественного оказания услуг, риска того, что использование источника повышенной опасности может нанести ущерб людям, окружающей среде. Данное обстоятельство может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесению ущерба имуществу. На межправительственном совещании по обеспечению готовности к пандемическому гриппу «Обмен вирусами гриппа и доступ к

¹⁹¹ Временное руководство ВОЗ «Реагирование на распространение COVID-19 в сообществах» от 07.03.2020.

¹⁹² Субанова Н.В. «Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // «Административное право и процесс», 2020, № 8.

вакцинам и другим преимуществам» описанное выше исключение в предоставлении разрешений в период пандемии было обозначено как «регуляторное исключение».¹⁹³

Представляется, что «регуляторные исключения» для определенных сфер деятельности влекут за собой особенно опасные последствия, как то: отсутствие необходимости переоформлять лицензию или вносить изменения в реестр лицензий для медицинских организаций, осуществляющих деятельность, направленную на профилактику, диагностику и лечение новой коронавирусной инфекции;¹⁹⁴ продление государственной аккредитации образовательных программ, реализуемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, срок действия свидетельств о государственной аккредитации которых истекает в период с 15 марта по 31 декабря 2020 г.¹⁹⁵; продление срока действия диагностических карт, содержащих заключения о соответствии транспортного средства обязательным требованиям безопасности транспортных средств, срок действия которых истекает в период с 1 февраля по 30 сентября 2021 г.¹⁹⁶ Упомянутые сферы тесно связаны с повышенным риском для жизни и здоровья человека или общества. На первый взгляд продление на 1 год государственной аккредитации образовательных программ не сопряжено с высокой степенью риска, но представляется, что данное обстоятельство все же зависит от сферы подготовки специалистов: области, сопряженные с риском, требуют надлежащего уровня подготовки кадров. Поэтому вопрос о продлении разрешений и лицензий требует индивидуального подхода.

¹⁹³ Сергеев Ю.Д., Боговская Е.А. «О правовом регулировании мероприятий по борьбе с эпидемиями (пандемиями) инфекционных заболеваний // Медицинское право. 1010. № 4. С. 3 – 9.

¹⁹⁴ П.1 Приложения № 9 к постановлению Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах».

¹⁹⁵ П.1 Приложения № 10 к постановлению Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах».

¹⁹⁶ П.1 Приложения № 19 к постановлению Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах».

В период пандемии особого внимания, в том числе в сфере разрешительного регулирования, требует, безусловно, деятельность медицинских учреждений. Но и в данной сфере вопрос требует дифференцированного подхода. Как правило, в период пандемии, эпидемии или распространения инфекции иного рода требуется оказание медицинской помощи для столь большого количества людей, что привлекаются медицинские специалисты разного уровня подготовки (безусловно, не в случаях заболеваний особо высокой степени тяжести). Ведь речь идет о спасении жизни людей, а для этого зачастую требуется выполнение достаточно простых действий по оказанию первой помощи, не требующих квалификации высокого уровня и получения большого количества разрешений.

Таким образом, вопрос о том, как соблюсти баланс между защитой населения от вируса и защитой экономики, как же установить тот разумный срок, на который необходимо продлить разрешение, а возможно и отменить их в некоторых сферах, вызывает постоянные дискуссии в научных кругах.

Рассмотрим более подробно категории разрешительных режимов, разрешительной системы, разрешений.

Понятие «разрешений» хорошо сформулировал С.С. Алексеев в своем труде «Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования»¹⁹⁷. Согласно точке зрения ученого, разрешения не вписываются в понятие позитивных обязываний, запретов и дозволений. Разрешения служат для подтверждения того, что «соблюдены условия, установленные нормативными правовыми актами, они исходят от уполномоченного органа и имеют определенную юридическую форму». Кроме того, разрешения делятся на срочные и бессрочные, и в период пандемии интереснее рассматривать срочные разрешения и лицензии, что и было рассмотрено нами выше, поскольку именно срок действия срочных

¹⁹⁷ Зырянов С.М. «Разрешительные режимы в российском административном праве» // «Журнал российского права», № 11. – М., 2012. С. 39.

лицензий был продлен как ответная мера на пандемию для защиты экономики и здоровья населения.

Процесс получения разрешений определенным образом регламентирован, закреплён в нормативных правовых актах и образует разрешительную систему.

В научных кругах неоднократно разворачивались дискуссии о назначении разрешительной системы, а вместе с ней и разрешительной деятельности. Не вызывает сомнений у исследователей тот факт, что эти две категории направлены на «решение публичных задач государства, упорядочение широкого круга общественных отношений, установление правопорядка, обеспечение безопасности личности, общества и государства».¹⁹⁸ Также вполне логически обоснованной представляется позиция, согласно которой «разрешения на осуществление конкретных видов деятельности предоставляются в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации...»¹⁹⁹, т.е. снижают степень риска того, что использование недр, опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений нанесет ущерб населению, окружающей среде, поскольку свидетельствуют о квалификации или иного рода способе подготовки лиц к выполняемым работам/осуществляемой деятельности.

Интересна точка зрения, согласно которой разрешительная деятельность и система ограничивают права и свободы, закреплённые в части 3 ст. 55 Конституции РФ. По мнению доктора юридических наук, профессора А.Ф. Ноздрачева, такая позиция искажает сущность разрешительной системы, «уравнивает ее с такими явлениями, как регулирование отношений

¹⁹⁸ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – М., 2004. С. 428.

¹⁹⁹ Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

противодействия терроризму, коррупции, правонарушениям и т. д.»²⁰⁰

Однако посредством разрешений, заключает профессор, регламентируется «исключительно полезная, позитивная для общества и государства деятельность.., а деятельность, способная нанести ущерб основам ... нравственности, здоровью ... всегда является преступной и никогда не может быть разрешена».

Разрешительная деятельность в период пандемии – это тот самый случай, когда, при поверхностном восприятии создается впечатление, что права и свободы ограничиваются в целях защиты здоровья других лиц, т.е. продлевается действие разрешений на определенные виды деятельности, приостанавливается течение предельных сроков подачи документов, связанных с получением права пользования недрами²⁰¹, «эксплуатация гидротехнических сооружений временно осуществляется без предоставления их собственниками и (или) эксплуатирующими их организациями декларации безопасности гидротехнических сооружений и проведения ее государственной экспертизы».²⁰²

В целом следует отметить, что к моменту начала пандемии уже существовала определенная нормативно-правовая база для борьбы с эпидемией: Приказ Минздрава РФ от 27 января 1998 г. № 25 «Об усилении мероприятий по профилактике гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций», Приказ Роспотребнадзора от 31 марта 2005 г. № 373 «О совершенствовании системы эпидемиологического надзора и контроля за гриппом и острыми респираторными вирусными инфекциями». Постановление Главного государственного санитарного врача Российской

²⁰⁰ Ноздрачев А.Ф. «Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования» // «Право, политика, экономика, № 2». – М., 2014. С. 24.

²⁰¹ Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах», ч. 2 Приложения № 4 «Особенности применения разрешительных режимов, предусмотренных законом Российской Федерации «О недрах».

²⁰² Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах», ч. 1 Приложения № 6 «Особенности применения разрешительных режимов, предусмотренных Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений».

Федерации от 10 июля 2019 г. № 10 содержало рекомендацию о введении ограничительных мероприятий с учетом эпидемиологической ситуации по гриппу и ОРВИ. Однако данных положений было недостаточно. Упомянувшийся ранее Указ Президента № 239 установил режим нерабочих дней, ограничения в работе предприятий. При рассмотрении нормативно-правовых актов периода пандемии особое внимание следует уделить также указанному ранее Постановлению № 440. В приложениях постановления перечислены виды лицензий, продлеваемых в тот или иной временной отрезок пандемии на срок 12 месяцев, указываются особенности применения разрешительных режимов в различных областях, как то: градостроительная сфера, недропользование, промышленная безопасность опасных производственных объектов, гидротехнические сооружения и др. Безусловно, отдельное регулирование использования разрешений в определенных областях производства и жизнедеятельности удобно в использовании правоприменителем, хотя и невозможно прописать разрешительное регулирование во всех сферах экономики.

Стоит также упомянуть, что при разрешении вопроса о том, необходимы ли послабления или ужесточения в той или иной сфере разрешительной деятельности, стоит проводить анализ в сотрудничестве со специалистами в той узкой отрасли, в которой предоставляются разрешения/лицензии. Медицинские специалисты помогли бы выявить, какие услуги, в том числе и в рамках борьбы с пандемией, подлежат обязательному лицензированию, а в каких случаях сферу применения разрешительной системы представляется возможным сузить. По утверждению Д.В. Шохина, «целесообразно внести в реестр видов деятельности, подлежащих лицензированию, дополнительные ранее не регулировавшиеся, но потенциально опасные для охраняемых ценностей и интересов виды деятельности; выделить в реестре видов деятельности, регламентируемых в разрешительном порядке, конкретизирующие и

детализирующие подвиды, четко определяющие, какие именно компоненты деятельности требуют разрешительного регулирования».

Полагаем, что меры, предпринятые законодателем в области разрешительной деятельности в период пандемии, оказались спасительными для многих областей экономики. Это подтверждает отчет Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. «Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года».²⁰³ Всего за 2020 г. были продлены более 41 тыс. лицензий (из них 33 221 – на розничную продажу алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания, 4 382 – на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, 2 468 – на частную охранную и детективную деятельность) и более 1 млн. иных разрешений (из них более 300 000 – сертификаты специалиста врачей и средних медицинских работников, 86 059 – удостоверения частного охранника, 32 102 – результаты проведения специальной оценки условий труда).

Таким образом, при регулировании разрешительной деятельности в период пандемии законодателю необходимо соблюсти баланс между послаблениями в области приобретения/продления лицензий (поддержанием бизнеса) и сохранением безопасности в экономике/обществе. Имеет смысл отдельно выделить те подвиды деятельности в рамках медицинской сферы, которые требуют более строгих правил лицензирования и на которые, возможно, не могут распространяться «регуляторные исключения». Для выявления таких подвидов представляется уместным законодателю взаимодействовать с профильными медицинскими специалистами.

Безусловно, проведенный эксперимент в области разрешительной деятельности предоставил возможность для изучения богатого эмпирического материала. Примечательно, что и в марте 2022 г. Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Владимирович

²⁰³ Минэкономразвития России «Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года» // 28 декабря 2020, С. 17.

Мишустин подписал постановление о продлении лицензий и разрешений сроком на 12 месяцев, а также об упрощении процедуры их получения и переоформления.²⁰⁴ Статистика, предоставленная ведомствами по окончании периода пандемии, а также новые меры, предпринятые Правительством, позволяют сделать предположение о том, что если временный отказ от оценки соответствия при продлении разрешений не привел к заметному росту случаев причинения ущерба, то вероятно разрешительная система является чрезмерно урегулированной. Данное обстоятельство требует дальнейшего изучения.

Библиография:

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – М., 2004. С. 428.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. С. 205.
3. Временное руководство ВОЗ «Реагирование на распространение COVID-19 в сообществах» от 07.03.2020.
4. Ноздрачев А.Ф. «Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования» // «Право, политика, экономика, № 2». – М., 2014. С. 24.
5. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 – 2022 годах», ч. 2 Приложения № 4 «Особенности применения разрешительных режимов, предусмотренных законом Российской Федерации «О недрах».
6. Сергеев Ю.Д., Боговская Е.А. «О правовом регулировании мероприятий по борьбе с эпидемиями (пандемиями) инфекционных заболеваний // Медицинское право. 1010. № 4. С. 3 – 9.

²⁰⁴ Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/53640/> (дата обращения 06.07.2022).

7. Субанова Н.В. «Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // «Административное право и процесс», 2020, № 8.
8. Зырянов С.М. «Разрешительные режимы в российском административном праве» // «Журнал российского права», № 11. – М., 2012. С. 39.
9. Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
10. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
11. Минэкономразвития России «Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года» // 28 декабря 2020, С. 17.
12. Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/53640/> (дата обращения 06.07.2022).

**РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В УСЛОВИЯХ
ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ТРЕХЗВЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ
УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ)**

Одним из наиболее заметных итогов административной реформы 2002-2004 гг. (наряду с изъятием у некоторых ведомств избыточных и дублирующих функций и сокращением, впрочем – ненадолго, числа начальствующих должностей) стало установление в отношении всех федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) функциональной трехзвенности:

федеральные министерства, ставшие ФОИВами, на которые возложены функции выработки государственной политики в определенной (подведомственной) сфере и самостоятельного нормативно–правового регулирования указанной сферы;

федеральные службы, ставшие ФОИВами, на которые возложены контрольно-надзорные и некоторые иные функции, в т.ч. разрешительные;

федеральные агентства, ставшие ФОИВами, которые стали оказывать государственные услуги, управлять государственным имуществом в подведомственной сфере, а также осуществлять иные правоприменительные функции.

Причем сразу допускалось, что положениями о конкретных ФОИВ могли предусматриваться некоторые отклонения от указанной трехзвенности (в первую очередь – ФОИВы «силового» блока»), но в целом первые годы она сохранялась. Впрочем, можно привести пример аграрной сферы, где первые полтора года функционировали все три звена (министерство – служба

²⁰⁵ доктор экономических наук, доцент, Декан юридического факультета Государственного университета по землеустройству.

– агентство), но затем соответствующее агентство (Россельхоз) было упразднено и его функции перешли обратно (как и было до административной реформы) к министерству (Минсельхозу России), которое с тех пор не только вырабатывает, но и реализует соответствующую государственную политику²⁰⁶.

Идеи отказаться от указанной трехзвенности в последние годы высказываются все чаще. Это было и в рамках «регуляторной гильотины», и в условиях «антиковидных» мер экономии (отказ от нее – возврат к функционально объединенным структурам – позволил бы сократить расходы на обслуживающие подразделения ФОИВов). Однако реализация этих идей пока не состоялась, хотя для этого есть определенные резоны, в т.ч. и правового характера. Дело в том, что в условиях начатого еще в 2020 г. процесса организационной и сущностной унификации и интеграции всех форм и органов публичного управления (инициированного конституционной реформой) существующая с 2004 г. трехзвенность федерального уровня явно дисгармонизирует с региональным и тем более – муниципальным уровнями²⁰⁷.

Помимо функциональной трехзвенности общность в организации построения и текущей деятельности ФОИВов, уполномоченных на управление в сфере природопользования, обусловлена конституционным положением о том, что все природные ресурсы выступают в качестве основы жизни и деятельности проживающих на соответствующей территории народов (ч. 1 ст. 9). Кроме того, все, что связано с природопользованием, отнесено к совместному федерально-региональному ведению (это также конституционная норма, закрепленная в п. «д» ч. 1 ст. 72 Основного закона страны).

²⁰⁶ Управление земельными ресурсами и объектами недвижимости: учебник / Липски С.А. — Саратов: Ай Пи Ар Медиа, 2019.— 306 с.

²⁰⁷ Андреева О. А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации. // Государственная власть и местное самоуправление, 2021, №9, С. 26-27; Давыдов А. А. Муниципально-правовая природа, понятие и особенности территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2021, № 8, С. 23-27

Специфика же и структурное разнообразие соответствующих ФОИВов предопределены многообразием форм и видов собственности на все природные ресурсы – ч. 2 ст. 9 Конституции страны допускает их нахождение как в государственной и муниципальной, так и в частной и даже в иных формах собственности. При этом объединенной федерально-региональной собственности не предусмотрено (точнее – еще с советского периода часть государственной собственности, например, на землю все еще имеет статус «неразграниченной государственной», но процесс ее разграничения идет и, скорее всего, через 5-7 лет земель, неразграниченных по формам и видам собственности не останется²⁰⁸). Важным обстоятельством является также то, что, например, частная собственность на землю – это вполне распространенное явление, по площади сельхозугодий приватизированные и принадлежащие публичному собственнику земли уже давно паритетны²⁰⁹. Тогда как лесные участки и почти все водные объекты – это исключительно федеральная собственность. Причем это не является какой-то спецификой России – такой же приоритет публичной собственности на леса свойственен большинству стран с развитой рыночной экономикой. Так в Европе доля общественных лесных земель в Турции сейчас доходит до 99%, в Канаде – 94%, в США – почти 40%. При этом соотношение между федеральными и местными уровнями следующее: в Канаде федеральный фонд составляет порядка всего 10%, тогда как собственниками 90% публичных лесов являются провинции страны. В США доля федерального фонда – две трети государственных лесов, а штатам и муниципалитетам принадлежит треть лесов²¹⁰.

Соответственно, в современной России какими-то ресурсами ФОИВы управляют, реализуя полномочия федерального собственника, а какими-то, –

²⁰⁸ О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2018 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга – М.: Росинформагротех, 2020 – 328 с.

²⁰⁹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2019 году. – М.: Росинформагротех, 2021. – 404 с.;

²¹⁰ Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. - Проспект, 2010 – 652 с.

осуществляя властные функции высшей власти, суверена, определяющего порядок пользования ресурсами, признанными основой жизни и деятельности населения, а также контролирующего этот порядок (но не выступающего в роли их собственника).

Поэтому, в лесной сфере госрегулирование сосредоточено, главным образом, на федеральном уровне: сейчас законодательно за федеральным Правительством и уполномоченными ФОИВами в этой сфере закреплено более 50 функций. В тоже время решать на федеральном уровне все вопросы управления лесами (пусть и федеральными) невозможно. А значит, часть федеральных полномочий пришлось передать на региональный уровень, но с предоставлением на их осуществление субвенций из федерального бюджета (важно, что при передаче этих полномочий не меняется их федеральный характер, просто к их реализации подключены не федеральные органы). Впрочем, для лесов в регионах, с высокой плотностью населения управление ими могло оставаться за ФОИВами (в частности первые 6 лет действия нынешнего Лесного кодекса все лесничество и лесопарки Московской области оставались в федеральном подчинении).

С учетом функциональной трехзвенности 2004 г. применительно к лесной сфере разделение полномочий между ФОИВами сейчас следующее. Минприроды России вырабатывает правила лесопользования. Причем, данное министерство территориальных органов не имеет (хотя согласно Положению о нем, оно может их создать для координации соответствующих терорганов подведомственных ему служб и агентств и контроля за ними). Тогда как Рослесхоз выполняет большую часть управленческих функций, в т.ч. также нормативно регулирует осуществление региональными органами переданных им федеральных полномочий, дает им обязательные для исполнения указания. На него же возложены контрольно-надзорные функции в сфере лесных отношений, оказание разного рода госуслуг и управление федеральным имуществом.

Что касается федерального уровня управления водопользованием, то в настоящее время оно полностью соответствует принципам административной реформы 2002-2004 гг. – правила вырабатывает Минприроды России (терорганов у него нет); контролем и надзором занимается Росприроднадзор (реализация этих функций требует «работы на местах», поэтому у него разветвленная сеть терорганов); а управление федеральным имуществом и оказание госуслуг в сфере водопользования осуществляют Росводресурсы и 14 их терорганов – бассейновых водных управлений (БВУ), структура которых во многом отличается от терорганов других ФОИВ. Все БВУ являются межрегиональными, а их структура совпадает с границами речных бассейнов, а не с административно-территориальным делением страны.

Применительно к ФОИВам, занимающимся управлением в сфере недропользования, надо отметить, что их полномочия также распределены согласно введенной с 2004 г. трехзвенностью:

Минприроды России осуществляет нормативное регулирование и занимается госполитикой;

Ростехнадзор, ведет горный надзор силами как своего центрального аппарата, так и, главным образом, – терорганов – 24 региональных управлений. Особенность же взаимодействия этих ФОИВов в рамках трехзвенности заключается в том, что руководит деятельностью Ростехнадзора не Минприроды России, а напрямую – федеральное Правительство (учитывая разносторонний характер, закрепленного за этой службой надзора – энергетический, строительный, промышленный и др.);

Роснедра оказывают госуслуги и управляют федеральным имуществом, также это агентство является органом управления госфондом недр. Для этого оно имеет территориальные органы: 9 департаментов по федеральным округам (в Сибирском округе образовано два департамента), а также Департамент континентального шельфа и отдельное управление по Республике Саха (Якутия).

Современная структура ФОИВов, занимающихся управлением землепользованием, сложнее, что обусловлено большим разнообразием отношений, складывающихся по поводу земель и земельных участков, а также более насыщенной историей их развития в нашей стране. Хотя функционал и взаимодействие между собой этих ФОИВов примерно также как и рассмотренные выше.

Начнем с того, что до реформ 1990-х гг. специализированного органа земельного управления на союзном или республиканском (РСФСР) уровнях не было – этим занимались исполнительные органы различных уровней (а землеустроительная служба входила в состав союзного и республиканского минсельхозов)²¹¹. Привнесение же в систему земельных правоотношений таких новаций как отказ от исключительности госсобственности на землю, установление платы за землепользование, легализация совершения с участками гражданско-правовых сделок, и, главное, – значительные площади земель, вовлеченные в межведомственное перераспределение (главным образом от агрохозяйств к населению) обусловило необходимость формирования такого органа – с 1990 г. им стал Госкомзем РСФСР (базой для его него послужили землеустроительная служба Минсельхоза РСФСР, а также региональные и местные управления и отделы, занимавшиеся вопросами землепользования). Именно таковым – единым общедофедеральным органом земельного управления он оставался вплоть до 2000 г.

С точки зрения функционального разделения следует учитывать, что на протяжении всех 1990-х гг. этот комитет выполнял функции как публично-властного характера, так и хозяйственно-распорядительного²¹². И когда в 2000 г. произошла его реорганизация, это стало причиной раздела его функций между двумя ФОИВами – Минимуществом России (образованным

²¹¹ Алтухов А.И., Вишняков Я.Д. и др. Управление земельными и другими природными ресурсами. – М.: Научный консультант, 2020. – 716.

²¹² См. постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 № 91 «Об утверждении Положения о комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации – 1993 – № 6 – ст. 488.

на базе Госкомимущества России), вырабатывающим земельную политику и 2) Росземкадастром, реализующим указанную политику и оказывающим госуслуги. Указанное функциональное разделение в земельной сфере, по сути, опередило общедоиндеральную реорганизацию 2004 г., когда в рамках административной реформы, функции почти всех ФОИВов были разграничены на правоустанавливающие (министерства), правоприменительные (агентства) и контрольно-надзорные (службы). После этого земельное управление на федеральном уровне оказалось разделенным сразу между несколькими ФОИВами: Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минприроды России, Росимущество, Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и Минстрой России (последний – с 2013 г.).

В период 2004-2019 гг. наибольший объем регулирующих полномочий был сосредоточен у Минэкономразвития России (федеральное министерство), причем наряду с непосредственно земельными отношениями, это были также связанные с ними имущественные отношения; оценочная деятельность; регистрация недвижимого имущества и прав на него; кадастровая оценка этих объектов и кадастровая деятельность; геодезия и картография²¹³.

В начале 2020 г. структура ФОИВ поменялась, и ключевыми органами земельного управления стали Росреестр (самостоятельный ФОИВ, подчиненный непосредственно Правительству), Минсельхоз России (только сельхозземли) и Минстрой России (селитебные территории)²¹⁴. При этом Росреестр теперь реализует сразу и нормотворческие, и правоприменительные (в.т.ч. – разрешительные), и контрольно-надзорные функции.

²¹³ См.: Положение о министерстве экономического развития российской федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2008 – № 24 – ст. 2867.

²¹⁴ См. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», 27.01.2020, N 4, ст. 346.

Так, к первой группе его функций – нормотворческих, безусловно, следует отнести перечисленные в п. 1 Положения о данной федеральной службе²¹⁵. Это нормативное правовое регулирование сфер земельных отношений, мониторинга земель и госземнадзора, реестра недвижимости, госрегистрации прав на нее, всей совокупности кадастровых отношений (кадастрового учета, деятельности кадастровых инженеров, кадастровой оценки) и др. Также это относится к утверждению классификатора видов разрешенного использования земельных участков (пп. 5.26(7.19) указанного Положения), к определению форм разного рода документов в указанных сферах, порядка и способа их подачи, а также их экспертиз и утверждения (пп. 5.26(7.3), 5.26(7.4), 5.26(7.5), 5.26(7.6), 5.26(7.8), 5.26(7.9), 5.26(7.14), 5.26(7.15), 5.26(7.17), 5.26(7.22) и др.).

Ко второй (правоприменительные, в.т.ч. – разрешительные) – проверку проектов отчетов об итогах кадастровой оценки (пп. 5.1.38); лицензирование геодезической и картографической деятельности (пп. 5.1.19); организацию различных работ в указанных сферах (пп. 5.2.4.) и экспертизу землеустроительной документации (пп.5.7).

К третьей (контрольно-надзорные) – непосредственно госземнадзор (пп. 5.1.14), иные виды надзора (пп. 5.1.5(2), 5.1.8, 5.1.9, 5.1.18(1) и др.), а также проверки деятельности различных СРО (пп. 5.6).

Для реализации всех этих функций Росреестра, которых за ним закреплено более 130, у него имеются терорганы в 83 регионах, а с 2022 г. часть его полномочий возложена также на публично-правовую компанию Роскадастр²¹⁶, работники которой теперь будут выполнять кадастровые и землеустроительные работы, вести выездной прием заявлений о кадастровом учете; выдавать сведения из реестра недвижимости; вести реестр различных включаемых в него границ; а также взаимодействовать от имени терорганов

²¹⁵ Согласно постановлению Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 1 июня 2009 г. № 457 (с послед доп. и изм) // Собр. законодат. Рос. Федерации –2009 – № 25 – ст. 3052.

²¹⁶ Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании "Роскадастр"» // Рос. газ.- 2022 – 11 янв.

Росреестра с кадастровыми инженерами; заниматься оцифровкой реестровых дел; сопровождать электронные сервисы, связанные с реестром недвижимости и привлекаться к исправлению выявленных в нем ошибок.

Минсельхоз же (с учетом возвращенных ему в 2005 г. функций от упраздненного Россельхоза), как вырабатывает госполитику по отношению к землям сельхозназначения, так и реализует ее. У этого министерства нет терорганов, поэтому работа с региональными структурами, с местным самоуправлением, гражданами и юридическими лицами ведется его центральным аппаратом. Впрочем, Минсельхозу России подведомственен Россельхознадзор (служба), который реализует контрольно-надзорные функции во всех сферах агропромышленного комплекса, в т.ч. ведет надзор за землями сельхозназначения²¹⁷. Данная служба имеет 53 теруправления (они действуют во всех регионах – часть управлений охватывает сразу несколько регионов).

Передача в 2020 г. Росреестру «земельных» полномочий от Минэкономразвития России привела также к тому, что ранее подведомственное последнему Росимущество (агентство), занимающееся федеральными землями, перешло в подчинение Минфина России. Система терорганов Росимущества представлена 82 территориальными и межрегиональными управлениями.

В определенной степени к земельному управлению на федеральном уровне по прежнему привлечены Минприроды России²¹⁸ и подведомственный ему Росприроднадзор²¹⁹, а также Минстрой России (сравнительно недавно – в 2013 г. образованное министерство), который уполномочен не только вырабатывать, но и реализовывать

²¹⁷ Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327; с послед. изм. и доп.) // Рос. газ. – 2004 – 15 июля.

²¹⁸ Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404; с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2008 – № 22 – ст. 2581.

²¹⁹ Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400; с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2004 – № 32 – ст. 3347.

градостроительную политику, которая тесно связано с землепользованием. Также он самостоятельно осуществляет в этих вопросах нормативное правовое регулирование, оказывает госуслуги и управляет федеральным имуществом²²⁰.

Таково сложившееся к настоящему времени на федеральном уровне разделение полномочий в области земельного управления, которое, впрочем, часто критикуется²²¹. Причем упор в этой критике делается на множественность ФОИВ, уполномоченных в земельной сфере, и их недостаточную скоординированность в работе. И это верно – можно привести пример, межведомственной несогласованности при разработке новой редакции Закона «О землеустройстве» (причем, разработке во многом – запоздалой). Как ни удивительно, но Минэкономразвития России и Росреестр (к которому перешли эти полномочия в 2020 г.) заняли точку зрения, что современное землеустройство должно проводиться только на землях сельхозназначения. Тогда как Минсельхоз России (определенный с октября 2021 г. главным исполнителем по данному вопросу) совершенно справедливо полагает, что при всей важности землеустройства для сельхозпроизводства, оно должно сохранить и прежний межотраслевой характер. Таким же подтверждением межведомственной несогласованности стали неоднократные попытки разграничить сферы ответственности Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора²²².

²²⁰ Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (с послед. изм. и доп.). // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2013 – № 47 – ст. 6117.

²²¹ Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Земельная политика: как сделать ее более эффективной? // Международный сельскохозяйственный журнал. 2014. № 1-2. С. 3-6; Волков С.Н., Хлыстун В.Н. и др. Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу: монография. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2018. – 344 с. Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров: монография. / Под ред. Богомазова С.В., Чурсина А.И., Галиуллина А.А. - Пенза: РИО ПГАУ, 2019. - 185 с.; Хлыстун В.Н. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2020 – 296 с.

²²² постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2021 – № 28 (ч. I) – ст. 5511; постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (утратило силу) // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2015 – № 2 – ст. 514; постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 «О

Но еще более парадоксальным является тот факт, что в земельной сфере как результат введения для ФОИВов функциональной трехзвенности имеется большое общее число таких уполномоченных органов (сейчас – 7), тогда как «основной» из них – Росреестр – никак этой трехзвенности теперь не соответствует, а наделяемый ключевыми полномочиями в учетно-регистрационной сфере Роскадастр формально даже не является подведомственной ему структурой. Таким же не отвечающим требованиям указанной трехзвенности является Минстрой России.

Выше уже отмечено, что высказываются идеи отказаться от этой трехзвенности. Но пока она действует, причем во всех сферах природопользования, кроме земельной, на федеральном уровне большей частью соблюдается (при этом число уполномоченных ФОИВ существенно меньше). Тогда как в земельной сфере именно как результат установления этой трехзвенности возникло большое количество уполномоченных ФОИВ, при том, что два из них (Росреестр и Минстрой России) реализуют вопреки ей все виды управленческих функций.

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОСНОВАХ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

I. Государство в целях регулирования общественных отношений устанавливает запреты, ограничения, обязательные требования, условия, порядки и процедуры, меры ответственности, меры поощрения и т.д.

Но самым распространённым, мягким и оправданным методом регулирования общественных отношений в сфере публичного управления являются разрешения.

Они применяются органами публичной власти в условиях установления государством обязательных требований, условий, стандартов, процедур и т.д. осуществления соответствующей деятельности или использования ресурсов под контролем государства.

Разрешения в своей общей совокупности образуют рациональную и эффективную систему средств обеспечения безопасности жизнедеятельности общества и одновременно систему средств выполнения государством конституционных обязанностей по общему гарантированию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Использование разрешений позволяет формировать такое правовое пространство, которое обеспечивает надлежащий уровень безопасности в обществе и стимулирует формирование условий предупреждения возникающих рисков.

Признано и практикой доказано, что такой правопорядок обеспечивает лучшую на сегодняшний день правовую охрану во все сферах жизнедеятельности.

²²³ доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Значение разрешительной деятельности, её цели, формы, механизм и потенциал в обеспечении безопасности, стабильности экономических и других социальных процессов в обществе требуют исключительного внимания законодателя и исследователей.

Еще в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. Президент ставил задачу навести порядок с разрешительными процедурами, унифицировать разрешения и др., т.е. упорядочить этот важнейший вид государственной деятельности.

Но и на сегодняшний день состояние правового регулирования разрешительной деятельности характеризуется рядом негативных проблем: увеличение количества разрешений; необоснованность введения новых разрешений; неиспользование оценки рисков в разрешительной деятельности; неупорядоченность разрешений – отсутствие единых подходов; отсутствие внятных ключевых понятий: разрешительная деятельность; разрешения – что это за документы, каким юридическим признаком они должны соответствовать.

6 января 2017 г. № Пр-31 Президентом РФ было дано поручение Правительству РФ подготовить проект закона о разрешительной деятельности в Российской Федерации. В соответствии с данным поручением Правительством РФ 17 января 2017 г. № ДМ-П17-182 (пункт 5) было принято решение о подготовке проекта указанного закона. Проект закона об основах разрешительной деятельности был подготовлен Министерством экономики РФ и опубликован для общественного обсуждения.

Проведено уже много обсуждений проекта в различных форматах. И публичные обсуждения проекта продолжаются. Его научная основа нуждается в продолжении обсуждения и доработке. Это признано участниками обсуждения проекта в самых значимых форматах (например, в Аналитическом центре при Правительстве РФ, где проект обсуждался неоднократно).

Конечным результатом обсуждения и улучшения проекта закона должна стать его трансформация в официальный законопроект, желательно в ближайшей перспективе.

II. В основе правового регулирования любого вида государственной деятельности в Российской Федерации лежит норма Конституции РФ.

Федеральный закон о разрешительной деятельности по предмету своего регулирования относится к конституционным вопросам гарантирования единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ); охране и использования природных ресурсов (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ); установления правовых основ единого рынка (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ); свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции РФ); создания условий для устойчивого экономического роста страны (ст. 75.1 Конституции РФ) и др.

Вместе с тем разрешительную деятельность следует рассматривать как деятельность государства, направленную на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественной безопасности в стране.

Только в условиях безопасности можно говорить о реализации в полной мере права на достойную жизнь, свободное развитие и достоинства личности (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 20, ч. 1/21 Конституции РФ); права на свободу и передвижение (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ); права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), права на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ) и благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и др.

Закон в регламентации общественных отношений, связанных с разрешительной деятельностью, должен исходить из конституционных норм (ст. 2 и 18 Конституции РФ), которые как устанавливают приоритет прав и свобод человека и гражданина среди иных государственно и социально

значимых ценностей, так и акцентируют внимание на основной содержательной части деятельности государственных органов, заключающейся в содействии в реализации прав и свобод человека и гражданина.

Закон о разрешительной деятельности должен определить баланс в отношении того, как следует использовать разрешения, не допуская ни неоправданное расширение, ни необоснованное сужение их применения ибо как в том, так и в другом случае отсутствуют реальные условия для реализации гражданами предоставленных прав и свобод и оставлении без защиты интереса государства и общества.

Закон о разрешительной деятельности ввиду многочисленности её объектов и множественности разрешений, разнообразия их форм, может приобрести регулятивный характер только при наличии системы нормативных актов различных уровней. Только с таким дополнением закон об основах разрешительной деятельности может стать применительно к предмету регулирования достаточным регулятивным, и значит исполнимым.

Таким образом, будущий федеральный закон о разрешительной деятельности мыслим только в качестве рамочного закона, определяющего основы (общие рамки) разрешительной деятельности. Научная доктрина понимает под рамочным законом такой нормативный правовой акт, который нуждается в дополнении.

В этом контексте закон об основах разрешительной деятельности можно считать системообразующим, обеспечивающим необходимую унификацию регулирования и базовых понятий в сфере разрешительной деятельности государства.

За пределами закона автономно будут существовать нормативные комплексы, регулирующие разрешительные отношения в таможенной, налоговой, образовательной, научной и многих других сферах, где не применяются обязательные требования.

Ввиду того, что значительная часть видов разрешительной деятельности, менее значимых для охраняемых государством ценностей, остается за рамками закона, в нём необходимо сформулировать коллизионную норму, устанавливающую общее правило о том, что положения Закона об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации являются общими, но если отношения, связанные с осуществлением какого-то вида разрешительной деятельности, регулируются другим федеральным законом или нормативным правовым актом, то применяются положения этого закона, нормативного правового акта как специальные по отношению к общим.

III. Предметом закона являются общественные отношения, складывающиеся между уполномоченными разрешительными органами и субъектами, осуществляющими предпринимательскую хозяйственную или предпринимательскую профессиональную деятельность. Критерии отнесения видов предпринимательской деятельности, для осуществления которых необходимо получение разрешения:

1) предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением гражданами или организациями отдельных видов предпринимательской деятельности; 2) предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований, которые установлены законами и иными нормативными правовыми актами к соответствующим видам деятельности; 3) необходимость использования ограниченных государственных ресурсов.

В предмет закона включаются только те виды предпринимательской и профессиональной деятельности (действий), в отношении которых установлены обязательные требования в соответствии с Федеральным

законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1) Ст. 5007).

Обязательные требования устанавливаются исключительно в сфере экономики и предпринимательства в отношении:

- деятельности, действий (бездействия) граждан и организаций;
- результатов деятельности граждан и организаций, в том числе продукции (товаров), работ и услуг;
- производственных объектов, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются в процессе предпринимательской деятельности.

Таким образом, общим объектом разрешительной деятельности является только та предпринимательская и профессиональная деятельность, в отношении которой установлены обязательные требования. Необходимость в разрешениях существует только там и тогда, когда государством установлены обязательные требования, соблюдение которых требует государственного контроля (надзора) до начала деятельности, в процессе осуществления, а в случае нарушения и применения мер юридической ответственности.

Смысл разрешительной деятельности, как и установления государством обязательных требований и осуществления государственного контроля один и тот же – обеспечение безопасности осуществления соответствующего вида деятельности, связанного с риском причинения вреда охраняемым государством ценностям.

Сущность разрешительной деятельности уполномоченных органов сводится к действиям по оценке соответствия соискателей обязательным требованиям, предъявляемым к соответствующему виду деятельности (начальные разрешительные требования), установлению юридических и фактических оснований для предоставления разрешения (в том числе путём проверки сведений представленных соискателем разрешения, а также его знаний, навыков и реальной способности к осуществлению заявляемой деятельности) и предоставлению (или непредоставлению) разрешений. Это

по сути дела предварительный контроль за соблюдением обязательных требований.

Контроль за соблюдением обязательных требований субъектами, получившими разрешение на осуществление соответствующих видов деятельности относится к компетенции контрольно-надзорных органов в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007 (ст. 1).

При таком подходе к определению сферы действия закона об основах разрешительной деятельности отпадает необходимость в многочисленных исключениях из предмета его регулирования, потому что совершенно ясно, что разрешения в рамках трудовых, служебных, гражданско-правовых и многих других отношений предметом данного закона не связаны. Для целей рассматриваемого закона об основах разрешительной деятельности все иные виды разрешительной деятельности не связанные с обязательными требованиями, предъявляемыми к соответствующим видам предпринимательской деятельности, к предмету его регулирования не относятся.

Таким образом обеспечивается полное совпадение векторов действия закона об основах разрешительной деятельности с упомянутыми законами об обязательных требованиях и о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, а в совокупности – согласованное системное государственное регулирование экономических отношений и предпринимательства в его важнейших аспектах.

IV. В предмет закона об основах разрешительной деятельности объективно включены отношения не только по организации разрешительной деятельности, но и отношения по осуществлению деятельности в уведомительном порядке.

Уведомления – это тоже разрешения, которые имеют не только информационный, учётный характер, но влекут одинаковые юридические последствия.

Общее разрешение государства на осуществление соответствующих видов деятельности даётся государством в виде перечня работ и услуг, утверждаемых Правительством РФ.

Режим введения, действия и отмены разрешений и уведомлений должен быть единым.

Разрешительный и уведомительный порядки могут вводиться только посредством включения разрешений и уведомлений в реестры, установленные законом.

Включение уведомления в реестр и есть разрешительная не просто запись, но административный акт.

Вопрос о переводе разрешений на уведомительный порядок. Следует считать, что субъекты, получившие разрешения должны автоматически включаться в реестр субъектов, подавших уведомления, без каких-либо дополнительных процедур.

Таким образом к числу административных разрешений на осуществление предпринимательской деятельности или совершение действий мы можем и должны относить документы, которые соискатель: 1. получает до начала деятельности или действий; 2. получение является обязательным, неполучение влечет ответственность; 3. распространяется на субъектов предпринимательства, включая лиц, осуществляющих профессиональную деятельность; 4. выдача разрешений и приём уведомления осуществляется исключительно уполномоченными органами в режиме государственной монополии; 5. уполномоченные органы вправе проводить проверку соответствия обязательным требованиям (и отказывать в выдаче разрешения).

V. Разрешения, как и уведомления – это административные акты уполномоченных органов о предоставлении права гражданину или организации осуществлять предпринимательскую деятельность или совершать действия.

Но в законодательстве предусмотрены и разрешения, имеющие частно-правовой характер. Они выдаются частными лицами правообладателями. Регламентирование частно-правовых разрешений осуществляется на основе Гражданского Кодекса РФ (Разд. VIII Часть 4).

Но и получение административного разрешения и разрешения по договору порождают одинаковые юридические последствия: субъективные права и обязанности субъекта, получившего разрешение.

Административные разрешения – юридические факты для возникновения частно-правовых отношений. А частно-правовые разрешения служат юридическими фактами для возникновения публично-правовых отношений, – например, регистрационных и т.п., а также гражданско-процессуальных, арбитражно-процессуальных.

На этом основании выдвигались предложения – все разрешения рассматривать в одном Пакете. И их режим регулировать комплексно. Как это сейчас делается нередко. Комплексных актов у нас много.

Полагаю, что составители законопроекта правильно не воспринимают такие идеи. Несмотря на одинаковые сферы действия и одинаковые юридические последствия административные разрешения и частно-правовые разрешения имеют разную правовую природу и серьезную специфику. Частно-правовые разрешения должны оставаться предметом Гражданского кодекса РФ.

К числу частно-правовых разрешений надо относить и доверенности, которые выдаются органами публичной власти. Как и доверенности, выдаваемые частными лицами – они предмет ГК РФ.

VI. Уполномоченные органы в сфере разрешительной деятельности в системном виде нигде не обозначены. Это разнородные органы исполнительной власти, включая органы местного самоуправления, а также государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные и муниципальные учреждения, саморегулируемые организации, иные органы или организации,

в том числе подведомственные федеральному органу исполнительной власти учреждения, уполномоченные на осуществление разрешительной деятельности. Перечень их не может быть закрытым.

Компетенцию разрешительных органов в законе «прописать», естественно, невозможно. Но общий принцип наделения полномочиями органов и организаций в сфере разрешительной деятельности закрепить надо: «Предметная компетенция уполномоченных органов в области разрешительной деятельности, определяется строго в соответствии с предметами их ведения». Сейчас в этом вопросе немало недоразумений: пересечение полномочий, параллелизм полномочий (скажем, полномочиями по предоставлению разрешений в сфере оказания гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг наделены одновременно и Роструд и Росздравнадзор) и т.д.

Порядок передачи полномочий разрешительного органа органам местного самоуправления, органам государственного внебюджетного фонда, публично-правовой компании, государственной корпорации, саморегулируемой организации, учреждению, иным организациям, выполняющим публично значимые функции, нуждается в специальном регулировании.

В свое время обсуждался вопрос о создании единого федерального органа исполнительной власти (ФОИВ) с функцией лицензирования. Это предложение было обосновано отвергнуто.

Сейчас вопрос о мегарегуляторе в сфере разрешительной деятельности не ставится. Хотя нечто подобное в отдельных странах имеется, например: в Великобритании – Консультационный совет по вопросам риска и регулирования;

в Казахстане – Межведомственная комиссия при Правительстве по вопросам разрешительной системы и др.

В общем ученым административистам над этим вопросом надо подумать. Не настолько он абсурдный, как это кажется на первый взгляд.

VII. В качестве принципов регулирования организации и осуществления разрешительной деятельности предлагается определить законность, недопустимость злоупотребления правом; информационную открытость, компетентность разрешительных органов и др. Но эти принципы относятся ко всей регуляторной политике государства.

Они не могут «мигрировать» из закона в закон, а являются исходными началами регулирования общественных отношений всех видов.

Принципы регулирования вида общественных отношений «имеют своё лицо». Они пронизывают весь массив норм в соответствующей области и характеризуют подход государства к регулированию данного конкретного вида общественных отношений. Соответственно, в законе об основах разрешительной деятельности целесообразно определить только те принципы, которые образуют «несущую конструкцию» регулирования разрешительной деятельности и будут логично и конкретно раскрыты в статьях закона и обеспечены механизмами их реализации. Они не могут быть декларативными и носить общий характер.

В административном законодательстве сформулированы положения, которые оказывают интегрирующее воздействие на разрешительную деятельность, обеспечивают межвидовые связи разрешений и ориентируют всю разрешительную систему в направлении её более устойчивого и согласованного функционирования. Эти положения и следует считать принципами разрешительной деятельности:

1. Защита прав, законных интересов общества и граждан, охрана жизни граждан и окружающей природной среды и обеспечение безопасности государства является исходным принципом разрешительной деятельности, определяющим её сущность и назначение.
2. Прозрачность принятия решений, регулирования и процедур выдачи разрешений.
3. Единый порядок выдачи разрешений.
4. Единое окно.
5. Заявленная ответственность.
6. Одобрение по умолчанию.
7. Корреляция публичных интересов и частных интересов соискателей разрешений.
8. Принцип риск-ориентированности

разрешений. 9. Оценка регуляторного (ОРВ) и фактического воздействия (ОФВ).

Принципы разрешительной деятельности должны быть закреплены в законе и изложены четко и систематизированно.

VIII. Важная задача закона об основах разрешительной деятельности – это определение «механизма управления рисками» посредством разрешений. Разрешительная деятельность направлена на снижение социально значимых рисков.

Введение разрешительной деятельности и выбор формы разрешений необходимы и целесообразны исключительно в целях предотвращения риска причинения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, организаций, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства и другим, одним словом, ценностям, защищаемым государством.

Возможность причинения такого ущерба связана с риском нарушения обязательных требований, предъявляемых к соответствующей деятельности, осуществляемой гражданами и организациями, или совершением ими определенных действий, повлекших причинение ущерба.

Риски деятельности, не связанной с возможностью причинения вреда охраняемым государством ценностям, к сфере разрешительной деятельности не относятся.

Правовой инструмент решения вопроса управления рисками в сфере разрешительной деятельности – это категоризация разрешений. Проведение категоризации разрешений может и должно осуществляться на основе профессиональной экспертизы соответствующих видов деятельности.

В соответствии с экспертным заключением все разрешения подлежат разделению на группы в зависимости от степени опасности регулируемой деятельности (вертикальная группировка).

Внутри отдельных классов все разрешения должны быть разделены на группы в зависимости от степени опасности объектов регулирования (горизонтальная группировка).

Такая категоризация разрешений позволит чётко определять степень жесткости разрешений и требований, предъявляемых к их соискателям, в зависимости от степени опасности регулируемой деятельности и её объектов.

ОПТИМИЗАЦИЯ ЛИЦЕНЗИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Лицензирование отдельных видов деятельности является важнейшей частью государственного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации, которое находится в постоянной трансформации и развитии²²⁵. Государственное регулирование несёт в себе парадигму, которая не ограничивается имеющимся уровнем развитости управленческих систем, а предполагает систематические, каждодневные изменения «управленческих практик». Связано это, в первую очередь с тем, что система государственного управления является большой социальной системой, среди свойств которой помимо целостности, обязательного наличия системных связей и пр. присутствует динамичность и стабильность²²⁶. Динамичность (адаптивность) – это способность системы трансформироваться, реагируя на внутренние и внешние изменения, приспосабливаться к ним²²⁷.

Одним из перспективных направлений динамичного развития является оптимизация управленческой деятельности, в том числе лицензионно-разрешительной. Оптимизация предполагает процесс максимизации выполняемых и определяемых задач и функций управленческой деятельности при минимизации расходов и затрачиваемых «усилий». Оптимизация функций государственного управления требует и кардинального совершенствования самого механизма функционирования всей системы субъектов управленческой деятельности, правового и материального обеспечения, а также пресечение массовых нарушений в той

²²⁴ доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина.

²²⁵ См. например: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие /отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.:ИЗИСП при Правительстве РФ. М.:ИНФРА-М. 2015. 2015. 928 с.; Специальные административно-правовые режимы: уч. пособие /отв. ред. С.А. Старостин. М.: Проспект. 2021. 200 с. и пр.

²²⁶ См. Россинский Б.В. Государственное управление и административные реформы //Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 4.

²²⁷ См. Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Тайдекс Ко, 2002. С. 25-70.

или иной сфере управленческой деятельности, являющихся причиной дестабилизации общественных отношений²²⁸.

Следует отметить необходимость оптимизации лицензионной сферы на всех уровнях государственного управления²²⁹. Законодательство, регулирующее вопросы лицензирования в Российской Федерации, устанавливает два самостоятельных уровня: федеральный и уровень субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне основным, базовым нормативно-правовым актом в сфере лицензирования является федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"²³⁰, определяющий процедуру лицензирования различных видов деятельности. Также отдельные правила лицензирования устанавливаются такими федеральными законами как: федеральный закон от 20.07.2020 N 211-ФЗ "О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы"²³¹, федеральный закон от 31.07.2020 N 259-ФЗ "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"²³², федеральный закон от 30.12.2021 N 448-ФЗ "О публично-правовой компании "Роскадастр"²³³, федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации"²³⁴ и пр.

На уровне субъекта РФ также действует множество законов, например, закон Краснодарского края от 11 января 2006 г. № 981-КЗ «О государственном регулировании оборота алкогольной и спиртосодержащей

²²⁸ См. Харитонов О.Н. Государственная функция управления и ее оптимизация в совершенствовании общественных отношений в России: теория, практика, перспективы. Автореф. к.ю.н. СПб.: С-Петербург. гос. инженер.-эконом. ун-т. 2008. С. 9.

²²⁹ См. Станзюль Л.В. Лицензионно-разрешительная система: монография. М.: Проспект. 2021. 272 с.

²³⁰ Собр. законодательства РФ. 2011. № 19. ст. 2716.

²³¹ Собр. законодательства РФ. 2020. № 30. ст. 4737.

²³² Собр. законодательства РФ. 2020. № 31. Ч. 1. ст. 5018.

²³³ Собр. законодательства РФ. 2021. № 1. Ч. 1. ст. 17.

²³⁴ Собр. законодательства РФ. 2015. № 1. Ч. 1. ст. 26.

продукции на территории Краснодарского края»²³⁵, закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 «О торговой деятельности в г. Москве»²³⁶ и пр.

Остановимся более подробно на основных современных способах и технологиях оптимизации лицензионной деятельности в Российской Федерации.

1) Цифровизация как переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую в сфере лицензирования.

Является важнейшим направлением совершенствования системы лицензирования на протяжении последних лет и представляет собой перевод документооборота в электронный формат. Следует отметить, что за последние годы она приобретает больший охват сферы лицензирования. Так, правом подачи заявлений в электронной форме в 2020 году воспользовались более 32,8 тыс. соискателей лицензий и лицензиатов. А по результатам рассмотрения представленных в электронной форме заявлений лицензирующими органами было выдано более 18,5 тыс. электронных документов.

В рамках цифровизации реализуется несколько приоритетных направлений. Остановимся более подробно на некоторых из них.

- *«реестровая модель» в сфере лицензирования, которая предполагает ведение и введение единого реестра учета лицензий.*

Начало данному направлению положено недавно с вступлением в силу федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг»²³⁷ по лицензированию отдельных видов деятельности»²³⁸, в соответствии с которым изменилось определение лицензии как специального разрешения на

²³⁵ См. Стандзонь Л.В., Агапов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти: учебное пособие для магистров. М.: Проспект. 2018.

²³⁶ Вестник мэрии Москвы. 1999. № 6.

²³⁷ См. Терещенко Л.К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг //ЖРП. 2021. Том 25. № 7. С. 110-120.

²³⁸ Собр. законодательства РФ. 2019. № 52. Ч. 1. ст. 7796.

право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности, которое подтверждается записью в реестре лицензий.

Таким образом, с 1 января 2021 г. выдача лицензий на бумажном носителе была отменена в пользу записи в реестре лицензий. Это повлекло в свою очередь объединение в рамках реестровой модели почти всех видов деятельности, на которые требуется получить лицензию.

Реестр содержит всю необходимую информацию: от наименований видов деятельности, до контактных данных лицензиата. Современные нормы лицензионного законодательства позволяют лицензиату самостоятельно актуализировать информацию в реестре, что способствует повышению скорости смены информации.

Внедрение реестровой модели имеет массу положительных сторон, например, сокращение бумажного документооборота, снижение издержек лицензиатов, связанных с получением дубликатов лицензий, а также оптимизацию деятельности лицензирующих органов.

Вместе с тем, имеется насущная проблема, которая заключается в том, что отсутствует единый программный продукт, предусматривающий необходимый функционал для ведения реестра лицензий. Поэтому лицензирующие органы самостоятельно обеспечивают доработку своих существующих информационных систем либо разработку новых информационных систем в случае их отсутствия. В связи с этим предлагаем внести изменения в законодательство, направленные на создание единой платформы для реестра.

- *электронное взаимодействие заявителя и государственного органа, осуществляющего деятельность в сфере лицензирования.*

Вышеупомянутым федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ предусмотрен приоритет подачи заявлений о предоставлении (переоформлении) лицензий в электронной форме.

В связи с этим, с 1 января 2021 года лицензирующие органы должны обеспечить возможность подачи заявлений о предоставлении (переоформлении) лицензий и прилагаемых к ним документов в форме электронных документов.

С 1 марта 2022 года предусматривается отказ от предоставления выписок из реестра лицензий на бумажном носителе. Выписки будут предоставляться в форме электронного документа.

- *Цифровизация административной процедуры выдачи лицензии.*

Цифровизация предполагает упрощение процедуры и минимизацию взаимодействия лицензионных органов с соискателями лицензии. Так, чтобы проверить достоверность сведений, содержащихся в заявлении и подаваемых документов соискателем лицензии проводится не выездная предварительная проверка, а соответствующим лицензирующим органом используются ведомственные информационные системы, что позволяет ускорить процесс выдачи лицензии.

Необходимо отметить, что в рамках проведения эксперимента могут быть приняты решения о проведении выездных проверок заявителей, но не в обычном формате, а дистанционном. Для этого используются дистанционные средства контроля, средства фото-, аудио- и видеофиксации, видео-конференц-связи с возможным использованием идентификации заявителя посредством специальной федеральной государственной информационной системы идентификации и аутентификации без фактического выезда сотрудников по месту нахождения или месту осуществления деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя.

- 2) *автоматизация процессов в сфере лицензирования.*

Особенно хотелось бы отметить наличие автоматизированной информационной системы лицензирования отдельных видов деятельности (АИС ЛОД), которая представляет собой новый продукт, являющийся программно-техническим решением, позволяющим автоматизировать типовые процессы лицензирования и разрешительную

деятельность органов государственной власти. Заказчиком «АИС ЛОД» явилось Министерство экономического развития Российской Федерации в рамках выполнения работ по реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы).

В целом, следует отметить, что автоматизация проявляется как в действующем правовом поле, практической деятельности органов публичной власти, так и в перспективе развития и предполагает несколько направлений:

- *Автоматизация продления действия лицензий.*

В 2020 году решение об «автоматическом» продлении лицензий принято в отношении более 41 тыс. лицензий. Правовым основанием явилось постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах» в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

- *Проведение эксперимента по автоматизации административной процедуры.*

С начала 2021 года Минэкономразвития России совместно с Минцифры России реализует проект по оптимизации и автоматизации процессов в сфере лицензирования и разрешительной деятельности. Это нашло свое отражение, в том числе, в постановлении Правительства РФ от 30 июля 2021 N 1279 "О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования"²³⁹.

Эксперимент проводится с 1 августа 2021 года и до 1 июля 2022 года. Целями данного эксперимента являются создание и внедрение «новых» правил административной процедуры подачи заявления и предоставления лицензии в сфере лицензирования. Участниками эксперимента являются Министерство культуры, Минпромторг, Минсельхоз, Минздрав,

²³⁹ Собр. законодательства РФ. 2021. № 32. ст. 6012.

Росздравнадзор, Росалкогольрегулирование, Госкорпорация «Роскосмос» и другие органы публичной власти.

Реализация данного эксперимента предполагает следующую автоматизацию административной процедуры лицензирования.

Первый этап предусматривает упрощенную подачу заявления на едином портале без предоставления заявителем документов.

Второй этап предусматривает подачу заявления на едином портале без представления документов заявителем с использованием межведомственного электронного взаимодействия с информационными системами, содержащими запрашиваемые сведения.

Так, например, в сфере организации здравоохранения данное направление активно реализуется. Если заполнить интерактивную форму начиная с конца 2021 года и позднее, то комплект документов и нужные сведения портал госуслуг сформирует автоматически сам.

3) *совершенствование контрольно-надзорной деятельности*²⁴⁰

Прежде всего это связано с реализацией положений федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁴¹, который предполагает внесение изменений в целях адаптации к новым подходам государственного контроля (надзора). Изменения направлены на систематизацию действующего отраслевого законодательства, предусматривающего осуществление государственного контроля (надзора) за

²⁴⁰ См. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3; Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: уч. пособие. /отв. ред. Зубарев. М.: Проспект. 2022. 176 с.; Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. – С. 143–165.

²⁴¹ См. Собр. законодательства РФ. 2019. № 52. Ч. 1. ст. 7796.

соблюдением лицензионных требований, упрощение контрольно-надзорных процедур в сфере лицензирования.

Также модернизация системы лицензионного контроля предполагает реализацию отдельных положений постановления Правительства РФ от 30 июля 2021 № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования».

Так, становятся легитимными проведение выездных проверок заявителей в дистанционном формате, что крайне актуально в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Также для этого могут использоваться дистанционные средства контроля, средства фото-, аудио- и видеофиксации, видео-конференц-связи с возможным использованием идентификации заявителя посредством специальной федеральной государственной информационной системы идентификации и аутентификации без фактического выезда сотрудников по месту нахождения или месту осуществления деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Представляется, что указанные изменения лицензионных правоотношений в совокупности позволят существенно сократить объем документов, предоставляемых заявителем, снизить нагрузку на сотрудников лицензионных органов, и, в конечном счете, упростить получение лицензии и внесение изменений в действующие.

Следующим шагом, на наш взгляд, должна стать «умная» оптимизация государственных служащих лицензионных органов, которая предполагает не только их количественное сокращение, а также рекомбинацию государственного аппарата в связи с необходимостью аналитического аспекта проводимых изменений.

Библиография:

1. Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Тайдекс Ко, 2002.
2. Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: уч. пособие. /отв. ред. Зубарев. М.: Проспект. 2022. 176 с.
3. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3.
4. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.
5. Россинский Б.В. Государственное управление и административные реформы //Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11.
6. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие /отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.:ИЗИСП при Правительстве РФ. М:ИНФРА-М. 2015. 2015. 928 с.; Специальные административно-правовые режимы: уч. пособие /отв. ред. С.А. Старостин. М.: Проспект. 2021. 200 с.
7. Стандзень Л.В., Агапов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти: учебное пособие для магистров. М.: Проспект. 2018.
8. Стандзень Л.В. Лицензионно-разрешительная система: монография. М.: Проспект. 2021. 272 с.
9. Терещенко Л.К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг //ЖРП. 2021. № 7. Том 25. С. 110-120.
10. Харитонов О.Н. Государственная функция управления и ее оптимизация в совершенствовании общественных отношений в России:

теория, практика, перспективы. Автореф. к.ю.н. Спб.: С-Петербург. гос. инженер.-эконом. ун-т. 2008.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Обеспечение законности в разрешительной сфере имеет особое значение для общества с учетом широкого практического распространения разрешительной системы (здесь даже можно вспомнить термин «всеобщий регулятор»).

Сегодня имеющиеся данные позволяют зафиксировать разнонаправленную динамику состояния законности на многих участках разрешительной системы.

Профилактический потенциал законодательства снижают нестабильность правовой основы разрешительной деятельности и преобладание подзаконного порядка ее осуществления, «ведомственная» регламентация разрешительных процедур с использованием юридических конструкций бланкетного типа.

Действующее законодательство изобилует огромным количеством различных подходов к разрешительной деятельности: ее понятию, формам, степени воздействия на невластных участников, влиянию на их правовой статус и т.п. Неупорядоченность избрания конкретных форм разрешительной деятельности находит выражение в отсутствии их сущностного разграничения и соответствующих антикоррупционных стандартов (хотя реализация разрешительных полномочий общепризнана в качестве зоны «повышенной коррупционной активности»).

Не преодолена практика формирования административных барьеров с использованием разрешительных процедур: распространены избыточное

²⁴² проректор Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент. 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1. E-mail: agp@agprf.org

администрирование, усложнение и затягивание разрешительных действий, навязывание платных услуг, отсутствие административных регламентов. Разрешительными органами допускаются неправомерные отказы в предоставлении разрешений, истребование дополнительных документов; не соблюдаются сроки принятия решения о предоставлении (или отказе в предоставлении) разрешений.

Нередко нарушения законов связаны с применением органами, осуществляющими разрешительные процедуры, не предусмотренных законом мер оперативного воздействия к невластным субъектам или нарушением порядка приостановления действия или аннулирования (отмены) разрешений.

Нарушающие свободу экономической деятельности неправомерные действия чиновников при выдаче разрешительной документации влекут уголовно-правовую оценку в соответствии с ч. 1 ст. 169 УК РФ («Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»).

Вместе с тем, во многих случаях потенциально опасные виды деятельности осуществляются без прохождения необходимых разрешительных процедур; разрешения выдаются субъектам, которые не отвечают установленным требованиям (что не только создает угрозы безопасности, но и сопутствует коррупционным проявлениям – при этом негативные последствия коррупции могут быть крайне тяжелыми). Подобные нарушения законов в деятельности властных субъектов разрешительной системы, занимающих особое место в системе публичной власти в силу исполняемых ими функций, способствуют риску развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения ущерба имуществу и загрязнения окружающей среды; обуславливают совершение широкого спектра иных правонарушений, включая преступления. Только в последнее десятилетие крупные происшествия такого рода случались неоднократно и получали широкий общественный резонанс.

Например, сейчас судом рассматривается уголовное дело в отношении бывшего генерального директора ОАО «Кемеровский кондитерский комбинат» обвиняемого по ч. 5 ст. 291 УК РФ. По версии следствия, предприниматель Вишневский, который перестраивал здание, давал взятки организованной преступной группе во главе с начальником инспекции государственного строительного надзора Кемеровской области, что позволило осуществить реконструкцию торгового центра без разрешения на строительство, а также в нарушение утвержденного проекта, который предусматривал установку на всех этажах здания автоматических систем пожаротушения (они в результате так и не были установлены). Разрешительный орган проигнорировал наличие грубейших нарушений пожарной безопасности. Все это фактически предопределило трагедию – пожар в ТЦ «Зимняя вишня» унес жизни 60 человек.

Поэтому приоритетом в организации противодействия коррупции должны, как представляется, быть все разрешительные процедуры (в том числе и осуществляемые негосударственными образованиями, например – саморегулируемыми организациями); целесообразно введение единых антикоррупционных стандартов для всех форм разрешительной деятельности.

В Воронежской области привлечен к уголовной ответственности по ч.2 ст. 293 УК РФ («Халатность») бывший инспектор отделения лицензионно-разрешительной работы полиции. С заявлением о переоформлении разрешения на оружие к нему обратился местный житель, инспектор составил заключение о возможности выдачи ему разрешения. Вместе с тем к моменту обращения в полицию гражданин уже имел неснятую и непогашенную судимость. При таких обстоятельствах разрешение не должно было выдаваться, а в случае выдачи должно было быть аннулировано, а оружие, соответственно – изъято. Вскоре после переоформления разрешения получивший разрешение человек при помощи этого оружия ранил другого полицейского, причинив тяжкий вред здоровью.

В Севастополе чиновниками на протяжении нескольких лет незаконно предоставлялись разрешения на ввод в эксплуатацию корпусов апартаментов без наличия централизованной системы водоснабжения и водоотведения. Кроме того, несмотря на допущенные нарушения норм строительного законодательства, ими незаконно выдано заключение о соответствии многоквартирного дома требованиям технических регламентов. Впоследствии подпорная стена на автопарковке указанного дома обрушилась.

Целый ряд проблем контрольно-надзорной и разрешительной деятельности был выявлен после трагедии с дизель-электроходом «Булгария», повлекшей гибель 122 человек. Суд установил, что авария случилась из-за нарушения правил безопасности движения и эксплуатации судна. Вместе с тем, реализоваться уже существовавшим условиям для наступления общественно опасных последствий позволило именно ненадлежащее исполнение своих полномочий должностными лицами контролирующих органов. Технически неисправный электроход эксплуатировался для коммерческой перевозки пассажиров без получения лицензии, контроль со стороны уполномоченных органов фактически отсутствовал, неправомерно был выдан сертификат на капитально отремонтированный дизель и акты освидетельствования судна, удостоверяющие его годность к плаванию. Более того, несмотря на предпринятые за истекшее с момента происшествия десятилетие меры, системный характер таких нарушений законов сохраняется. Прокурорами продолжают выявляться факты безлицензионных перевозок, нарушаются нормы пассажировместимости, суда не отвечают требованиям безопасности, выдается разрешительная документация, не соответствующая действительности.

Своевременное предотвращение и пресечение соответствующих нарушений до момента наступления негативных последствий в виде существенных нарушений прав и законных интересов граждан или

организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства играет значительную роль в обеспечении режима законности.

Поэтому определенные основания для прогноза улучшений состояния законности, как можно предположить, имеются с учетом серьезного профилактического потенциала модернизированного законодательства о государственном контроле, развития форм электронного осуществления разрешительной деятельности.

Кроме того, интересам обеспечения законности бесспорно способствовала бы дальнейшая теоретическая проработка института разрешительной системы, углубление научных знаний на данном направлении.

Раздел III. РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Агамагомедова Саният Абдулганиевна²⁴³

РАЗВИТИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Разрешительная система отражает собой один из наиболее универсальных методов регулирования общественных отношений в сфере государственного управления. Разрешительные механизмы активно используются в самых разных сферах социальной жизни и обеспечивают в них необходимый уровень безопасности, стимулируют развитие определенных секторов общественных отношений в заданном публичной властью направлении и, наконец, позволяют в полной мере реализовывать свои права и законные интересы гражданам и организациям в рамках взаимодействия с государством. Многообразие форм разрешений, широта сфер их использования в современных условиях дополняются относительно новыми аспектами генерации и развития разрешительных механизмов в достаточно традиционных для использования разрешительных инструментов областях социальной жизни. Одной из таких областей выступает, на наш взгляд, область таможенного дела или таможенная сфера (в данной статье данные категории будут использоваться в качестве равнозначных).

В таможенной сфере использование разрешительных механизмов было исторически обусловлено. Еще первые таможенные обрядности были связаны с прохождением определенных процедурных формальностей, предъявлением товара и предоставлением необходимых документов, уплатой таможенных платежей, в совокупности выступавших основанием выпуска

²⁴³ доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, e-mail: saniyat_aga@mail.ru.

(пропуска) товаров через таможенные границы, заставы, иные территориальные пределы. Профессор А.Ф. Ноздрачев справедливо обращает внимание на таможенную декларацию как одну из разновидностей разрешений, как разрешительный документ для участников внешнеэкономической деятельности²⁴⁴. Выделение в таможенной сфере разрешения в форме декларации, а выпуска товаров - в качестве действия таможенных органов разрешительного характера достаточно обосновано как в таможенном законодательстве, так и в научном поле²⁴⁵.

Другой разновидностью разрешительных механизмов в таможенной сфере принято считать разрешение со стороны государства в лице таможенных органов на занятие деятельностью в сфере таможенного дела, или околотаможенной деятельностью. Речь идет о деятельности в качестве таможенных представителей, таможенных перевозчиков и иных специализированных (или профессиональных) участников таможенных отношений. Ранее (до 2004 года) подобная деятельность в России подлежала лицензированию. В настоящее время разрешение на занятие ею удостоверяется выдачей свидетельства о включении в специализированные реестры, которые ведутся Федеральной таможенной службой. Деятельность в сфере таможенного дела регламентируется положениями раздела VIII Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС)²⁴⁶ и позиционируется законодателем в качестве деятельности, связанной с оказанием услуг, контролируемой таможенными органами и регулируемой на интеграционном и национальном уровнях (п. 1 статьи 397 ТК ЕАЭС). В предыдущих публикациях нами обращалось внимание на то, что данная деятельность по природе своей более близка разрешительной

²⁴⁴ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015. 928 с.

²⁴⁵ См.: Агагомедова С.А. Административные процедуры разрешительного характера в деятельности таможенных органов // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 51-55.

²⁴⁶ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019) (приложение N 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017.

системе и по сути государственной услугой считаться не может²⁴⁷. В то же время административные регламенты ФТС России позиционируют ведение подобных специализированных реестров в качестве государственной услуги²⁴⁸. Речь в данном случае, на наш взгляд, идет о разрешении юридическим лицам со стороны государства на занятие специализированной деятельностью, являющейся разновидностью предпринимательской деятельности. При соблюдении целого перечня условий, в том числе и финансового характера, юридические лица получают соответствующий статус, позволяющий им оказывать публичные услуги участникам внешнеэкономической деятельности.

К выделенным выше направлениям разрешительной деятельности таможенных органов в современных условиях можно добавить разрешительные механизмы несколько иного свойства, которое заключается в добровольности (необязательности) обращения в таможенные органы за разрешением. Речь идет о получении юридическими лицами статуса уполномоченного экономического оператора (УЭО). Механизм обращения в таможенные органы за получением данного статуса аналогичен рассматриваемым выше разрешительным процедурам получения статуса лица, осуществляющего деятельность в сфере таможенного дела: тот же реестровый механизм; наличие перечня условий для включения лица в реестр; контроль на стадии получения соответствующего административно-правового статуса, в период осуществления деятельности, а также в определенный период после утраты статуса и другие. Принципиальным отличием сравниваемых разрешительных механизмов выступает цель получения соответствующего статуса на основе разрешения таможенного органа. Если целью получения статуса лица, осуществляющего деятельность в сфере таможенного дела, является возможность осуществлять подобную

²⁴⁷ Агамагомедова С.А. Указ. соч. С. 53-55.

²⁴⁸ См., например: Приказ ФТС России от 30.08.2019 № 1373 (ред. от 05.08.2021) "Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения реестра таможенных представителей" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2019 и др.

специализированную, профессиональную деятельность как таковую, то целью получения статуса УЭО выступает возможность пользования специальными упрощениями при совершении таможенных операций и прохождении таможенного контроля.

Институт УЭО появляется в таможенном законодательстве уровня Таможенного союза и национального уровня РФ в 2010 году, базируется на рамочных стандартах безопасности Всемирной торговой организации и отражает определенный уровень доверия государства к крупному, законопослушному, стабильному бизнесу. Определенные элементы привилегированного статуса для отдельных участников внешнеэкономической деятельности присутствуют и в отечественном таможенном законодательстве досоюзного периода. Речь идет о специальных упрощенных процедурах, предусмотренных статьей 68 Таможенного кодекса РФ 2003 года.

Согласно ее положениям специальные упрощенные процедуры таможенного оформления устанавливались для лиц, соответствующим определенным требованиям, среди которых были следующие: отсутствие фактов привлечения к административной ответственности за определенные нарушения таможенных правил; ведение системы учета в порядке, определяемом таможенным органом, своей коммерческой документации способом, позволяющим таможенным органам сопоставлять сведения, содержащиеся в ней, и сведения, представленные таможенным органам при производстве таможенного оформления товаров; наличие не менее трехлетнего опыта внешнеэкономической деятельности²⁴⁹. Отечественный законодатель в тот период обращает внимание на то, что специальные упрощенные процедуры таможенного оформления не были связаны с освобождением подконтрольных лиц от соблюдения требований и условий, установленных законодательством, в части полноты и своевременности

²⁴⁹ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 N 61-ФЗ (ред. от 30.10.2007, с изм. от 06.12.2007) (утратил силу) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

уплаты таможенных платежей, соблюдения запретов и ограничений, а также от соблюдения таможенных режимов.

Институт УЭО выступает отражением тенденции углубления и расширения дифференциации подконтрольных таможенным органам лиц. Зачатки привилегированного административно-правового статуса подконтрольного лица трансформируются под воздействием международных стандартов в самостоятельный и достаточно устойчивый статус УЭО, который в ТК ЕАЭС получает новое развитие и дифференцируется еще на три подстатуса (каждый из которых дает владельцу статуса свой перечень специальных упрощений). Каждый подстатус обусловлен типом свидетельства о включении в реестр уполномоченных экономических операторов (статья 432 ТК ЕАЭС).

Полагаем, что рассматриваемый административно-правовой статус выступает определенной частью разрешительной системы в таможенной сфере, причем в качестве необязательной ее составляющей, дополнительной или вспомогательной. В сравнении с иными видами разрешений, выдаваемых таможенными органами и рассмотренных нами выше, статус УЭО - не обязательный. Данное юридическое лицо может осуществлять таможенные операции и проходить таможенный контроль без приобретения статуса УЭО. Налицо усложнение разрешительной системы в области таможенного дела, приращение ее за счет «добровольных» механизмов получения соответствующих разрешений в обмен на получение специальных упрощений. Данные механизмы имеют целью снизить управленческое (и контрольно-надзорное как его часть) воздействие на невластных субъектов таможенных отношений посредством приобретения специального привилегированного административно-правового статуса. Последний предполагает и новые процедурные формальности при его приобретении, и последующее процедурное взаимодействие с таможенным органом. Д.Н. Бахрах, характеризуя разрешительную систему, утверждал, что, если гражданин на определенное время попадает в орбиту разрешительной

системы, он становится обладателем специального административно-правового статуса²⁵⁰. Причем административный надзор ученый относил к атрибутивным признакам разрешительной системы²⁵¹. Полагаем, что после получения юридическим лицом статуса УЭО лицо находится под административным надзором таможенных органов. Предметом последнего выступает деятельность УЭО в соответствии с приобретенным статусом (разрешенная деятельность).

Привилегированный характер рассматриваемого статуса подтверждается в том числе и приоритетным внедрением в отношении института УЭО новых инструментов таможенного контроля, одним из которых может выступить таможенный мониторинг, предполагающий возможность добровольной уплаты таможенных платежей УЭО²⁵².

В качестве направления развития рассматриваемого института необходимо обозначить увеличение объема, доли таможенных операций, осуществляемых УЭО. Чем больше будет данная доля, тем меньше будет сфера контрольно-надзорного воздействия таможенных органов. По официальным данным ФТС России в 2020 году статус УЭО был присвоен 68 юридическим лицам с выдачей свидетельств: первого типа – 26 УЭО, второго типа – 24 УЭО, третьего типа – 17 УЭО, первого и второго типа – 1 УЭО. По состоянию на 31 декабря 2020 года в реестре УЭО находилось 152 лица²⁵³. Речь идет, к сожалению, о долях одного процента всех российских участников внешнеэкономической деятельности.

В рамках совершенствования таможенного администрирования в контексте Стратегии развития таможенной службы РФ до 2030 года в качестве одной из основных задач в этой области называется дальнейшее развитие института УЭО на основе международных стандартов, создание

²⁵⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1997. С. 46.

²⁵¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 46.

²⁵² Таможенная служба Российской Федерации в 2020 году. Справочные материалы к расширенному заседанию Коллегии ФТС России. Официальный сайт ФТС России. <https://customs.gov.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii> (дата обр.: 09.02.2022). С. 34.

²⁵³ Там же. С. 30.

безопасных цепей поставок на основе международных соглашений о взаимном признании УЭО²⁵⁴. Целевые ориентиры 5 и 11 данного документа связаны с рассматриваемым институтом, предусматривают его развитие, расширение практики его применения, создание конкурентных преимуществ для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности и УЭО, стимулирующих развитие внешнеэкономической деятельности²⁵⁵. Реализация ориентиров активно осуществляется, о чем свидетельствует подписание в феврале 2022 года Протокола о взаимном признании статуса УЭО между ФТС России и Главным таможенным управлением КНР²⁵⁶.

В качестве проблем административно-правового статуса УЭО и его учета при проведении таможенного контроля является сохранение принципов резидентства при его регламентации и административные барьеры при получении статуса, одним из которых является предоставление обеспечения уплаты таможенных платежей. С учетом последнего условия фактически данный статус доступен в большинстве своем только для крупного бизнеса. В связи с этим не теряют актуальности позиции ведущих ученых, выделявших административные барьеры, препятствующие получению разрешения, в качестве существенных проблем отечественной разрешительной системы²⁵⁷.

С учетом обоснованного нами положения о развитии разрешительных механизмов в таможенной сфере в направлении генерирования относительно новых инструментов разрешительной природы, основанных на принципе добровольности получения соответствующего привилегированного статуса для невластных участников таможенных отношений, следует минимизировать процедурные формальности и иные условия получения

²⁵⁴ Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3572.

²⁵⁵ Там же.

²⁵⁶ ФТС России и Главное таможенное управление КНР подписали Протокол о взаимном признании статуса уполномоченного экономического оператора. Официальный сайт ФТС России. <https://customs.gov.ru/press/federal/document/325137> (дата об. 15.02.2022).

²⁵⁷ Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 13.

данного привилегированного статуса. При этом привилегированность статуса определяется возможностью пользоваться специальными процедурными упрощениями, в том числе и при прохождении таможенного контроля. Последнее несколько трансформирует устоявшееся обоснование соотношения контрольно-надзорной и разрешительной деятельности органов публичной власти, имеющее место в доктринальной науке.

Ведущие ученые традиционно разграничивают административно-правовые методы, связанные с государственным контролем, надзором и разрешительной деятельностью. Так, последняя ассоциируется ими с методами административного регулирования, а государственный контроль и надзор относятся к методам административного наблюдения²⁵⁸.

Ю.М. Козлов, характеризуя содержание административно-правовых методов, также разграничивает проведение контроля и надзора и выдачу разрешений различного рода²⁵⁹. Таким образом, контрольно-надзорная и разрешительная деятельность представляют собой достаточно самостоятельные направления деятельности органов власти. При этом они тесно связаны друг с другом, взаимно обусловлены. Контроль и надзор пронизывают разрешительную систему, в последней присутствуют все виды контрольно-надзорной деятельности, дифференцируемые в зависимости от этапа проведения. В разрешительной системе имеет место предварительный, текущий и последующий контроль. С учетом отсутствия признанной четкой и обоснованной классификации критериев разграничения контрольной и надзорной деятельности в государственном управлении, на наш взгляд, можно предположить, что на определенных этапах воздействия государственных органов на невластных субъектов в рамках разрешительного взаимодействия это воздействие имеет надзорный характер.

²⁵⁸ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. - 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 308-311.

²⁵⁹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС», 1994. С. 210.

Любой разрешительный механизм обеспечивается контрольно-надзорной деятельностью. Но выделенный нами аспект разрешительной системы в таможенной сфере имеет особый тип соотношения с контрольно-надзорной деятельностью таможенных органов. Во-первых, контроль и надзор сопровождают (обеспечивают) выдачу разрешения на пользование специальными упрощениями; во-вторых, приобретаемый на основе разрешения статус связан с упрощенным контролем и надзором со стороны таможенных органов. Возникает ситуация, когда лицо согласно пройти дополнительные контрольно-надзорные процедуры для сокращения и упрощения иных контрольно-надзорных процедур. В этих условиях минимизация административных требований для получения статуса УЭО приобретает особое значение. Сложности и препятствия при получении данного статуса способны нивелировать преимущества желаемого статуса, его «привилегированность».

В выделенных нами разрешительных механизмах нового свойства доминируют стимулирующая и регулирующая функции разрешения. По сути данные разрешения, во-первых, стимулируют экономическую активность невластных субъектов; во-вторых, позволяют им более полно реализовать свои права в регулируемой сфере.

Институт УЭО с самого начала своего существования тяготеет к отходу от принципа резидентства и постепенно расширяет регуляцию за счет наднациональных регулятивных инструментов. В условиях экономической интеграции, формирования единого евразийского рынка это естественно, закономерно и отвечает базовым принципам и целям экономической интеграции.

Н.М. Марченко при характеристике взаимодействия государства и бизнеса в условиях глобализации справедливо говорит о различных формах организации бизнеса, которые обеспечивают полную определенность и стабильность его существования и функционирования на различных уровнях

- глобальном, региональном, национальном²⁶⁰. Институт УЭО в условиях экономической интеграции представляет собой одну из подобных форм, отражающую тенденцию снижения управленческого воздействия на бизнес и обеспечиваемую посредством разрешительных механизмов. Последние позволяют изменить традиционные подходы к разрешениям, которые могут позиционироваться не только в качестве обязательных условий осуществления определенных действий, деятельности, но и в качестве возможности снизить контрольно-надзорное воздействие на невластных субъектов, права самостоятельно определить (изменить) свой подконтрольный статус.

²⁶⁰ Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011. С. 173.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОЛЕНЬИХ ПАСТБИЩ НА ПРИМЕРЕ КВОТИРОВАНИЯ КАК ФОРМЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА

Конституция Российской Федерации в ст.69²⁶² закрепляет право коренных малочисленных народов Севера (далее-КМНС) на самобытный образ жизни, который основывается на традиционном природопользовании, включающим в себя оленеводство, рыболовство, собирательство и охоту. Одним из главных видов деятельности КМНС исторически остается оленеводство. Сегодня данная отрасль сельского хозяйства сталкивается с рядом проблем, решение которых возможно с государственной поддержкой. Проводимая «патерналистская» политика в отношении КМНС, как особо уязвимых групп населения накладывает на государство ряд обязанностей. Реализация закрепленных в Конституции РФ и Федеральном законе «О гарантиях коренных малочисленных народов Российской Федерации» (от 30 апреля 1999 года №-82)²⁶³ правовых норм, направленных на гарантию достойного уровня жизни КМНС, осуществляется государственным управлением. В данном случае мы будем говорить о «разрешении», как об одном из самых популярных инструментов регулирования общественных отношений в сфере государственного управления.

Разрешения представляют собой установленные государством специальные условия, стандарты и требования для осуществления той или иной деятельности, целью которых является сохранение целостности в обществе, а именно обеспечение безопасности во всех сферах жизнедеятельности общества.

²⁶¹ аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству e-mail: nadezhda.alekseenko.98@mail.ru

²⁶² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 5-ФКЗ) // Российская газета, N 144, 04.07.2020.

²⁶³ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г №82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (редакция, действующая с 7 февраля 2022 года)// СЗ РФ. N 18, 03.05.99, ст.2208.

Обширность предмета регулирования предполагает множество форм и видов разрешений: лицензии, сертификаты, допуски, квоты, аттестаты, декларации, различные стандарты и др. Перечисленные виды и формы разрешений применяются органами исполнительной власти. Разрешительная система является специальной гарантией основного свода закона Российской Федерации и нуждается в строгой формализации принципов ее работы в норме закона. В частности, требуется четко оговорить при каких условиях и в какие сроки будет выдано или отказано в разрешении, а также необходимо отразить возможности пересмотра, приостановления, отзыва и аннулирования разрешения. Надо признать, что фактически разрешительная система устанавливается актами Правительства РФ, федеральными органами исполнительной власти и иными нормативными актами органов субъекта и местного самоуправления.

Одной из форм разрешительной системы является квотирование посредством которого устанавливается количественное ограничение в отношении определенных сфер деятельности и групп населения. Квотирование применяется только к тем объектам, которые подвергаются измерению. Государственное воздействие с использованием данной формы разрешения ставит целью достижения определенных показателей. Примечательно, что квотирование можно использовать не только в качестве самостоятельной формы, но и в группе с лицензированием. Установление квот происходит в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Процедурные вопросы от подачи заявления до получения разрешения осуществляются на подзаконном уровне различными нормативно правовыми актами. Таким образом, правовое регулирование квотирования осуществляется нормативными актами всех уровней принимаемыми различными субъектами публичной власти.

Квотирование это есть нормирование - целью, которого является не столько ограничение какой-либо сферы деятельности, сколько установление требований, способствующих сдерживанию и защите от наступления неблагоприятных событий. Квотирование имеет широкий спектр действий в

зависимости от уровня интересов государства, например, выполнение международных обязательств, защита внутреннего рынка товаров, поддержка определенных слоев населения, а также создание благоприятной окружающей среды. В частности, квотирование применяется в целях поддержания и развития оленеводства в Арктическом регионе. Оленеводство является специфической отраслью сельского хозяйства и повышение его конкурентоспособности послужит решением не только продовольственной задачи страны, но также поддержит социальный уклад жизни КМНС, для которых оленеводство залог сохранения традиционного образа жизни.

Многовековая история северного оленеводства по-прежнему является основой жизнедеятельности КМНС и главным резервом продовольственной безопасности Арктического региона. Сохранение данной отрасли хозяйства для последующих потомков оленеводов зависит от рационального использования ограниченного количества кормовых ресурсов. На обширных северных территориях тундры, лесотундры и тайги на протяжении долгого времени наблюдается истощение оленьих пастбищ. Серьезность данного факта заключается в том, что количество и качество оленьих пастбищ является лимитирующим фактором поголовья оленей в северных регионах. Обозначим, что послужило детерминантами ухудшения оленьих пастбищ в Арктическом регионе:

- естественные климатические изменения Арктического региона;
- ненормированный рост числа оленей в Ямало-Ненецком автономном округе (далее-ЯНАО), на который приходится наибольшая доля поголовья;
- пренебрежение внутрихозяйственными землеустроительными предписаниями КМНС;
- изъятие оленьих пастбищ под промышленное освоение;
- слабо развитая система мониторинга за состоянием оленьих пастбищ;
- отсутствие единого нормативно-правового акта на федеральном уровне об организации ведения оленеводства;

— последствия антропогенной нагрузки от многоцелевого промышленного освоения и не соблюдения предписаний по рекультивации нарушенных земель.

Наибольший урон оленьим пастбищам наносится техногенной нагрузкой добывающих компаний на территориях традиционного природопользования КМНС, где они сконцентрированы в большей степени. Климатические особенности Арктики таковы, что нарушенный почвенно-растительный покров в связи с температурными перепадами очень долго восстанавливается, поврежденный растительно-торфяной покров приводит к оттаиванию вечномерзлых грунтов, а разрушенный почвенно-растительный покров береговой линии ведет к образованию оврагов, в результате чего тундровые земли сокращаются и выводятся из сельскохозяйственного оборота²⁶⁴.

Итогом всего этого для оленеводства является сокращение и чрезмерная перегрузка, загрязнение и изменение качества состояния пастбищ, что в результате ведет к уменьшению кормовой базы (ягельника, мха) и выведению оленьих пастбищ из оборота. Все вышесказанное является триггером к нарушению социально-экономической стабильности КМНС, попранию этнических прав общностей, гарантированных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О гарантиях коренных малочисленных народов Российской Федерации» на традиционное природопользование.

В связи с вышесказанным именно разрешительная система в форме квотирования способствует достижению безопасного уровня жизнедеятельности КМНС. Данная форма применяется не только в Российской Федерации, но и в зарубежных странах, например, в Норвегии. Норвежское оленеводческое хозяйство столкнулось с серьезными проблемами истощения оленьих пастбищ. Предотвратить истощение тундровых ландшафтов стало

²⁶⁴ Романенко Т.М., Лайшев К.А. Концептуальные положения и практические решения восстановления оленьих пастбищ (на примере Ненецкого автономного округа)//Региональная экология. 2015.№ 5(40). С.17.

возможно путем государственных установлений (ограничений) на размеры оленьих стад саамских оленеводов²⁶⁵.

В Российской Арктической зоне вопрос истощения оленьих пастбищ является актуальным, и по сей день ведутся работы по выработке методов их стабильного сохранения. События 2014 года (бескормица) и 2016 года (эпидемия сибирской язвы) в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах привели к массовому падежу оленей, что негативно отразилось на социально-экономическом положении КМНС и стало спусковым крючком для повышения эффективности правового регулирования оленеводческой деятельности. Несмотря на стабилизацию ситуации в данных районах на протяжении последних лет острой остается проблема всевозрастающего промышленного освоения традиционных территорий КМНС.

Итак, сохранение оленеводства в Арктическом регионе зависит от организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения отведенных под оленьи пастбища. Инструментом такого регулирования выступает квотирование оленеводства как мера государственно-правового регулирования количественного ограничения поголовья оленей основанного на оленеёмкости. Последнее является единицей измерения допустимого количества оленей на определенной территории, позволяющего сохранять баланс корма и воды, а также избегать понижения качества и продуктивности оленьих пастбищ. За организацию рационального использования оленьих пастбищ КМНС отвечает землеустройство, что подтверждается ст. 18 Федерального закона от 18 июня 2001 г. №78 «О землеустройстве»²⁶⁶», в которой закреплены обязанности по проведению внутрихозяйственной организации пастбищ.

Квотирование как форма разрешительной системы действует во исполнение федерального закона, а ее реализация на региональном уровне

²⁶⁵ Из жизни норвежских оленеводов: с саамами не все в порядке.- URL: <https://eadaily.com/ru/news/2018/12/20/iz-zhizni-norvezhskih-olenevodov-s-saamami-ne-vse-v-poryadke>. Текст : электронный.

²⁶⁶ Федеральный закон от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве"(с послед. дополн. и изм.)// СЗ РФ.2001. №26.Ст.2582.

осуществляется разными нормативно правовыми актами субъектов. Так, например Закон «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» (от 6 декабря 2016 г. № 275-оз)²⁶⁷ п.3 ст. 8 закрепляет положение об определении оленеёмкости пастбищ посредством проектов внутрихозяйственного землеустройства. В Ненецком автономном округе с 2005 г. действует Закон «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа» (от 29 декабря 2005 г. № 671-оз)²⁶⁸, п.3 ст.30 согласно которому образование занятых оленями пастбищами земельных участков при их предоставлении в аренду осуществляется на основании материалов землеустройства. Закон Республики Саха (Якутия) (от 25 июня 1997 г. № 179-И) «О северном домашнем оленеводстве»²⁶⁹ ст. 23 закрепляет использование оленьих пастбищ в соответствии с проектами землеустройства. Согласно Закону «Об оленеводстве в Республике Коми» (от 1 марта 2011 г. № 18-РЗ)²⁷⁰ именно проектами внутрихозяйственного землеустройства устанавливаются границы земельных участков, используемых под оленьи пастбища, закрепленные за конкретными лицами.

В целях повышения защиты оленьих пастбищ требуется обратить внимание на правовое регулирование оленеводства на федеральном уровне. Варианты получения земельного участка для оленеводческой деятельности фрагментарно закреплены в гл. 5.6 Земельного кодекса Российской Федерации²⁷¹ и осуществляются путем получения разрешения на земли сельскохозяйственного назначения или аренды земельных участков. В законе отсутствует возможность безвозмездного пользования землями лесного фонда

²⁶⁷ Закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 г. № 275-оз «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» (с изменениями на 23 апреля 2019 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.02.2022).

²⁶⁸ Закон «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа» от 29 декабря 2005 г. № 671-оз // Электронный фонд правовых и нормативных технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/ обращения 17.02.2022>.

²⁶⁹ Закон Республики Саха (Якутия) от 25 июня 1997 г. № 179-И «О северном домашнем оленеводстве» // Электронный фонд правовых и нормативных технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/ обращения 17.02.2022>.

²⁷⁰ Закон «Об оленеводстве в Республике Коми» от 1 марта 2011 г. № 18-РЗ // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.02.2022).

²⁷¹ Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание Законодательства РФ, 29.10.2001, N 44, ст. 4147; 2021.N 1 (часть I). ст. 44.

КМНС. Единственным выходом из данной ситуации является перевод одной категории земель в другую. Тем более, что в последнее время популярным является изгородный тип ведения оленеводства, подразумевающий разгрузку оленьих пастбищ путем перевода оленей из тундровой зоны в лесотундровую.

Таким образом, квотирование способствует поддержанию определенного уровня качества пастбищ и позволяет грамотно планировать оленеводческую деятельность. Оленеёмкость закрепляется в правилах о внутрихозяйственном землеустройстве. Государственное регулирование в рамках разрешительной системы в форме квотирования способствует реализации на практике обеспечения гарантии прав КМНС на традиционное природопользование.

Для предотвращения истощения оленьих пастбищ требуется законодательное регулирование:

1. Принятия специального Федерального закона «О северном оленеводстве», определяющего правовой режим природопользования с использованием щадящих способов ведения хозяйства, обеспечивающих сохранность оленьих пастбищ как наиболее уязвимых территорий.

2. В целях повышения статуса оленьих пастбищ и придания им природоохранного значения предлагается закрепить их, как территории традиционной деятельности или сельскохозяйственные угодья для традиционной деятельности КМНС.

3. Требуется закрепление в Федеральном Законе «О землеустройстве» положений, учитывающих специфику ландшафта северных территорий.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 5-ФКЗ) // Российская газета, N 144, 04.07.2020.

2. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г №82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (редакция, действующая с 7 февраля 2022 года)// СЗ РФ. N 18, 03.05.99, ст.2208.
3. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве"(с послед. дополн. и изм.)// СЗ РФ.2001. №26.Ст.2582.
4. Закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 г.№ 275-оз «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» (с изменениями на 23 апреля 2019 года)// Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа:URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.02.2022).
5. Закон «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа» от 29 декабря 2005 г. № 671-оз)// Электронный фонд правовых и нормативных технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/> обращения 17.02.2022).
6. Закон Республики Саха (Якутия) от 25 июня 1997 г. № 179-І «О северном домашнем оленеводстве» // Электронный фонд правовых и нормативных технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/> обращения 17.02.2022).
7. Закон «Об оленеводстве в Республике Коми» от 1 марта 2011 г. № 18-РЗ// СПС Консультант Плюс.– Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.02.2022).
8. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание Законодательства РФ, 29.10.2001, N 44, ст. 4147; 2021.N 1 (часть I). ст. 44.
9. Романенко Т.М., Лайшев К.А Концептуальные положение и практические решения восстановления оленьих пастбищ (на примере Ненецкого автономного округа)//Региональная экология. 2015.№ 5(40). С.16-22.
10. Из жизни норвежских оленеводов: с саамами не все в порядке.- URL: <https://eadaaily.com/ru/news/2018/12/20/iz-zhizni-norvezhskih-olenevodov-s-saamami-ne-vse-v-poryadke>.Текст : электронный.

НАЛИЧИЕ РАЗРЕШЕНИЙ КАК УСЛОВИЕ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Главными полезными ископаемыми нашей страны, имеющими не только экономическое, но и стратегическое значение, являются нефть, газ и конденсат, а также уголь²⁷³. Указанные полезные ископаемые представляют собой топливно-энергетические ресурсы, наличие которых в недрах, принадлежащих Российской Федерации, оказывает значительное влияние на формирование ее энергетической политики и обеспечение энергетической безопасности.

Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации включает нефтяную, газовую, угледобывающую и энергетическую отрасли²⁷⁴. В состав ТЭК входят предприятия по добыче, переработке и транспортировке нефти, газа, угля, а также электростанции. По итогам в 2021 г. объем добычи нефти и газового конденсата в России составил 524,05 млн тонн (+ 2,2% к 2020 г.), газа – 762,3 млрд куб. м (+ 10 %), угля - 438,09 млн тонн угля (+ 8,9%). Выработка электроэнергии в 2021 г. выросла до 1,131 трлн кВт•ч (+ 6,4%). Приведенные цифры свидетельствуют о положительной динамике и результативности ТЭК.

Такие результаты не случайны. Во многом они обусловлены наличием достаточно объемного и четкого правового регулирования топливно-энергетического комплекса, в систему которого входят:

²⁷² старший научный сотрудник Центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, кандидат юридических наук, доцент.

²⁷³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2012 № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также об определении видов стратегически важных товаров и ресурсов, для которых крупным размером признается стоимость, превышающая 100 тыс. рублей».

²⁷⁴ См.: Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 // СПС «КонсультантПлюс».

1. Конституция Российской Федерации²⁷⁵, согласно пункту «и» статьи 71 которой в ведении Российской Федерации находятся федеральные энергетические системы, а статья 72 провозглашает совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами и другими природными ресурсами.

2. Международные договоры и иные акты о сотрудничестве в области топливно-энергетических отношений, которых на сегодняшний день насчитывается более 300, например: 1) Соглашения: о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области образования в сфере электроэнергетики, 07.06.2016 (Бишкек); между Правительством Российской Федерации (далее – Правительством РФ) и Правительством Исламской Республики Пакистан о сотрудничестве в сфере поставок сжиженного природного газа, 13.10.2017 (Исламабад); между Правительством РФ и Правительством Турецкой Республики в отношении проекта газопровода «Турецкий поток», 10.10.2016 (Стамбул); между Правительством РФ и Правительством Кореической Народно-Демократической Республики о сотрудничестве в области электроэнергетики от 11.12.2015 (Пхеньян); 2) Меморандумы: о взаимопонимании между Министерством энергетики РФ и Министерством нефти и газа Республики Индия по поставкам газомоторного топлива, 04.09.2019 (Владивосток); о взаимопонимании между Министерством энергетики РФ и Министерством энергетики и промышленности Объединенных Арабских Эмиратов по сотрудничеству в сфере энергетики, 15.10.2019 (Абу-Даби); и т.д.

3. Федеральные законы Российской Федерации: от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»; от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»; от 18.07.2006 № 117-ФЗ «Об экспорте газа»; от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; от 03.12.2011

²⁷⁵ Принята всенародным голосованием 12.12.1993, с попр. от 30.12.2008, 05.02.2014, 21.07.2014, 14.03.2020, с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

№ 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»; от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; и др.

4. Указы Президента Российской Федерации, относящиеся к документам стратегического планирования: от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности» (далее - Стратегия национальной безопасности); от 13.05.2017 № 208 «Об утверждении Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» (далее - Стратегия экономической безопасности); от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» (далее – Доктрина энергетической безопасности).

5. Постановления Правительства РФ: от 22.12.2011 № 1107 «О порядке формирования и ведения реестра объектов топливно-энергетического комплекса»; от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром»; от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»; от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности»; от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии»; и т.п.

6. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года»; от 13.06.2020 г. № 1582-р «Об утверждении Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года»; от 22 декабря 2018 г. № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до

2035 года»; и др.

7. Акты федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), например: Приказ ФАС России от 14.11.2007 № 378 «Об утверждении порядка установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности)»; Приказ ФТС России от 24 октября 2014 г. № 1831-э: «Об утверждении форм раскрытия информации субъектами рынков электрической энергии и мощности, являющимися субъектами естественных монополий»; и др.

Успешное функционирование ТЭК зависит не только от наличия рассмотренного выше правового регулирования, но также от эффективного государственного управления ТЭК, которое осуществляют уполномоченные государственные органы (они же оказывают ряд государственных услуг в ТЭК).

К таким органам относится, прежде всего, Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России), выполняющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов и др. Минэнерго России также оказывает государственную услугу по выдаче лицензий на экспорт газа природного в сжиженном состоянии.

Помимо Минэнерго, функцию государственного управления топливно-энергетическим комплексом выполняет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) – в части безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами,

безопасности при использовании атомной энергии²⁷⁶, электрических и тепловых установок и сетей, промышленной безопасности. В ведении Минприроды России находятся органы, имеющие полномочия по управлению ТЭК:

а) Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) и его территориальные подразделения предоставляют права на разработку месторождений углеводородов и угля, выдачей, оформлением и регистрацией лицензий на пользование недрами. Агентство также организует государственное геологическое изучение недр, экспертизу проектов геологического изучения недр; ведет государственный кадастр месторождений; проводит геолого-экономическую и стоимостную оценку месторождений; конкурсы и аукционы на право пользования недрами;

б) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и его территориальные подразделения занимаются организацией и проведением государственного контроля и надзора за содержанием и выполнением условий договоров, лицензий, действующих норм и правил в сфере недропользования; организацией и проведением государственной экологической экспертизы; осуществляют контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

в) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляет контроль и надзор: за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов (ОПО); за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами; выдает разрешения на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных

²⁷⁶ За исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. См.: Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 // СПС «КонсультантПлюс».

производственных объектах; регистрирует ОПО и ведет их государственный реестр.

Отдельные полномочия по государственному управлению ТЭК возложены на такие государственные органы как Федеральная антимонопольная служба (ФАС России); Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт), Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) и другие федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ).

Основным разрешительным документом для осуществления большинства профилирующих видов деятельности в ТЭК является лицензия – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий²⁷⁷. Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в топливно-энергетическом комплексе, должны – в зависимости от вида этой деятельности – иметь лицензии: на пользование недрами (несколько видов лицензий)²⁷⁸; на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов и (или) на эксплуатацию химически опасных производственных объектов; производство маркшейдерских работ; на геодезическую деятельность; погрузочно-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам на транспорте; деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом²⁷⁹.

²⁷⁷ См.: ст. 3 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

²⁷⁸ См.: ст. 11 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

²⁷⁹ См.: Постановления Правительства РФ: от 12.10.2020 № 1661 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности»; от 16.09.2020 № 1467 «О лицензировании производства маркшейдерских работ»; от 28.07.2020 № 1126 «О лицензировании геодезической и картографической деятельности»; от 30.11.2021 № 2111 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров и Положения о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах»; от 31.12.2020 № 2417 «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте»; от 21.07.2021 №

Следует отметить, что в российском законодательстве в отношении каждого вида из вышеперечисленных лицензий даются определения либо весьма подробное описание содержания указанного документа. Например, в статье 11 Закона РФ «О недрах» закреплено, что «Лицензия на пользование недрами является документом, удостоверяющим право пользователя недр на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении пользователем недр предусмотренных данной лицензией условий. Допускается предоставление лицензии на пользование недрами в отношении нескольких видов пользования недрами. Лицензия на пользование недрами для разведки месторождений полезных ископаемых отдельно не предоставляется. Разведка месторождений полезных ископаемых осуществляется на основании лицензии на пользование недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых».

При этом наличие лицензий является вторым из важнейших условий законности деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса (первым таким условием является государственная регистрация²⁸⁰). Лица, нарушившие указанное условие, привлекаются к административной либо к уголовной ответственности²⁸¹. Например, в феврале 2018 г. сотрудниками ЛУ МВД России по Кемеровской области был задокументирован факт незаконной добычи угля ООО «Энергоуголь» в течение двух предшествующих лет на территории Бунгурского каменноугольного

1243 «О лицензировании деятельности по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов и деятельности по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

²⁸⁰ См.: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

²⁸¹ См.: Зайцев О.А. Уголовная политика в отношении преступлений, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности / О.А. Зайцев, В.П. Кашепов, С.Л. Нудель // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 37. С. 40-56; Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие / Ручкина Г.Ф., Васильева О.Н., Демченко М.В. и др. – М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2017. – 216 с.

месторождения без получения лицензии²⁸². Установлено, что в 2016 г. ООО «Энергоуголь» заключило договор на выполнение подрядных работ по разработке участка недр, однако на самом деле велась добыча угля, при этом из недр было незаконно извлечено 291 тыс. тонн каменного угля марки «Т», в результате чего получен доход в сумме 432,4 млн руб. По данному факту возбуждено уголовное дело по п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ по факту осуществления предпринимательской деятельности без лицензии с причинением ущерба в особо крупном размере²⁸³.

В последние годы Россия (как и многие другие страны) испытывает на себе последствия различных кризисов и конфликтов. Следует отметить, что государственная власть пытается смягчить тяжесть таких последствий. Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2125 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2417», с 14.03.2022 по 31.12.2022 погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте и перевозка таких грузов могут осуществляться без лицензии при условии уведомления о начале их осуществления.

Помимо этого, Председатель Правительства Российской Федерации подписал постановление об автоматическом продлении сроков действия лицензий и других видов разрешительных документов на 12 месяцев, а также их упрощенном получении или переоформлении в 2022 г. (см. Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году»). Основной целью указанного постановления является снижение нагрузки на организации и предпринимателей, сокращение издержек, связанных с прохождением разрешительных процедур. Всего будет автоматически

²⁸² Аналогичные преступления совершаются также в нефтяной отрасли. См.: Горенская Е.В. Характеристика экономических преступлений в сфере добычи и транспортировки нефти / Е. В. Горенская // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. – 2021. – № 2(97). – С. 31-45.

²⁸³ См. также: Горенская Е.В., Попов А.И., Артюшенко Е.И. Сфера добычи, переработки и транспортировки угля как предмет преступного интереса // Научный портал МВД России. 2020. № 3 (51). С. 33-41.

продлено действие или переоформлено в упрощенном порядке более 2,5 млн разрешений. Этим же постановлением расширены полномочия государственных органов относительно принятия решений о сокращении сроков услуг в сфере разрешительной деятельности, а также обязательных требований или перечня документов, предоставляемых для лицензирования, и об отмене оценки соответствия обязательным требованиям. Как сказал Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин на совещании у Президента Российской Федерации 10.03.2022, «мы понимаем масштаб трансформации, которую предстоит пройти нашей экономике, для того чтобы стать ещё более крепкой. Базовым принципом экономического реагирования останется максимальная свобода хозяйственной деятельности внутри страны, минимизация регулирования и контроля и, конечно, поддержка бизнеса – от микропредприятий до крупнейших компаний».

Для нашего исследования представляет интерес Приложение № 11 к постановлению Правительства РФ № 353 «Особенности разрешительных режимов в сфере геологии и недропользования», в соответствии с которым с 14.03.2022 по 31.12.2022 «допускается приостановление осуществления права пользования недрами сроком до 2 лет по заявке пользователя недр, направленной в орган, предоставивший лицензию. Срок устранения нарушений условий пользования недрами, предусмотренный в письменном уведомлении, в соответствии с которым этот срок истекает в период с 14.03.2022 по 31.12.2022, продлевается на один год». Также в Приложении № 11 закреплена возможность продления сроком до 2 лет по заявкам пользователей недр сроков выполнения работ, связанных с использованием недрами, предусмотренных лицензией на пользование недрами и (или) проектной документацией. Помимо вышеперечисленных, в рассматриваемом приложении содержится ряд других мер, которые направлены на поддержку субъектов ТЭК.

В данном случае необходимо отметить, что топливно-энергетический комплекс является крайне важным сегментом российской экономики.

Топливо-энергетические ресурсы – товар всесезонного спроса. Однако, несмотря на достаточно высокие результаты деятельности ТЭК и, соответственно, значительные поступления в бюджет, существует ряд проблем, усиливающих уровень его криминализации.

По данным ГИАЦ МВД России, в 2021 г. в ТЭК было зарегистрировано 1593 преступления экономической направленности, следствие по которым обязательно (в том числе 485 – коррупционной направленности)²⁸⁴. При этом одним из распространенных в ТЭК видов преступлений экономической направленности является незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ), которое, в основном, совершается путем осуществления предпринимательской деятельности без лицензии. Например, в январе 2021 г. сотрудники УЭБиПК, УУР и ГСУ ГУ МВД России по Волгоградской области во взаимодействии с УФСБ России и Ростехнадзором задержали подозреваемых в незаконном предпринимательстве, сопряженном с извлечением дохода в особо крупном размере. Установлено, что двое граждан организовали производство и переработку мазута, а также дизельного топлива (далее - ГСМ) на территории промышленной базы, расположенной в Красноармейском районе г. Волгограда. Впоследствии они реализовывали ГСМ постоянным покупателям, полученный ими незаконный доход составил более 55 млн руб. В ходе обысков на территории базы обнаружены наполненные резервуары с ГСМ, сливные устройства и грузовой автомобиль с цистерной, в которой нефтепродукты доставлялись на переработку. По данному факту ГСУ ГУ МВД России по Волгоградской области было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 171 УК РФ²⁸⁵.

²⁸⁴ Достаточно высокий уровень криминализации ТЭК наблюдается на протяжении многих лет. См.: Горенская Е.В. Криминогенная ситуация в топливно-энергетическом комплексе / Е.В. Горенская, В.В. Фомин. – Москва: ВНИИ МВД РФ. 2013. – 92 с.

²⁸⁵ Подобные преступления выявлялись и ранее. См.: Преступность в сфере оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации: научно-практическое пособие / С.Л. Нудель, С.В. Маликов, Е.В. Горенская, И.М. Ибрафиров. - М.: ВНИИ МВД РФ. 2012. – 60 с. (Библиотека кримиолога).

По нашему мнению, необходимо предпринять меры по повышению эффективности правового и организационного обеспечения деятельности топливно-энергетического комплекса, в том числе, включить в закон о недрах нормы о предоставлении исключительных прав на добычу полезных ископаемых для лиц, открывших месторождение (стимулировать инвестиции в геологоразведку могут гарантии предоставления исключительного права получения лицензии на разработку месторождения лицу, открывшему указанное месторождение в результате геологического изучения, и расширение практики выдачи совмещенных лицензий), а также закрепить ответственность недропользователей, причинивших ущерб государству и окружающей природной среде в результате выборочной отработки богатых участков месторождений углеводородов и угля, превышения нормативов потерь полезных ископаемых и иных действий, исключающих возможность дальнейшего пользования недрами. Представляется целесообразным обеспечить внедрение методов дистанционного контроля основных территорий добычи и транспортировки углеводородного сырья и угля, в том числе с целью предотвращения и пресечения незаконного пользования недрами²⁸⁶. Также необходимо совершенствовать механизм лицензирования недропользования. Помимо перечисленных выше, важной мерой представляется повышение размера штрафных санкций, предусмотренных КоАП РФ, нормы которого оказывают предупредительное воздействие относительно правонарушений в сфере недропользования, в том числе при разработке месторождений углеводородного сырья²⁸⁷. Кроме того, следует рассмотреть возможность ужесточения уголовной ответственности²⁸⁸ за

²⁸⁶ Горенская Е.В., Денисов Н.Л. К вопросу обеспечения органами внутренних дел экономической безопасности топливно-энергетического комплекса // Уголовно-правовая охрана конституционных прав и свобод граждан, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации: сб. научных трудов МНПК. – Москва: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021. С.146-151.

²⁸⁷ Например, максимальный размер штрафов за нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10 КоАП РФ) составляет для граждан – до 5 тысяч рублей, должностных лиц – до 50 тысяч рублей, юридических лиц – до 1 млн рублей; за нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11 КоАП РФ) для граждан – до 5 тысяч рублей, должностных лиц – до 30 тысяч рублей, юридических лиц – до 500 тысяч рублей.

²⁸⁸ См.: Нудель С.Л. Тенденции современной российской уголовной политики в контексте криминализации // Человек: преступление и наказание. 2019. № 1. С.18-26.

осуществление деятельности в ТЭК без лицензии либо с грубыми нарушениями лицензионных требований.

Библиография:

1. Горенская Е.В., Попов А.И., Артюшенко Е.И. Сфера добычи, переработки и транспортировки угля как предмет преступного интереса // Научный портал МВД России. 2020. № 3 (51). С. 33-41.

2. Горенская Е.В. Криминогенная ситуация в топливно-энергетическом комплексе / Е.В. Горенская, В.В. Фомин. – Москва: ВНИИ МВД РФ. 2013. – 92 с.

3. Горенская Е.В., Денисов Н.Л. К вопросу обеспечения органами внутренних дел экономической безопасности топливно-энергетического комплекса // Уголовно-правовая охрана конституционных прав и свобод граждан, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации: сб. научных трудов МНПК. – Москва: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021. С.146-151.

4. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие / Ручкина Г.Ф., Васильева О.Н., Демченко М.В. и др. – М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2017. – 216 с.

5. Горенская Е.В. Характеристика экономических преступлений в сфере добычи и транспортировки нефти / Е. В. Горенская // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. – 2021. – № 2(97). – С. 31-45. – DOI 10.24412/2312-3184-2021-2-31-45. – EDN HUYLER.

6. Зайцев О.А. Уголовная политика в отношении преступлений, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности / О.А. Зайцев, В.П. Кашепов, С.Л. Нудель // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 37. С. 40-56;

7. Нудель С.Л. Тенденции современной российской уголовной политики в контексте криминализации //Человек: преступление и наказание. 2019. № 1. С.18-26.

8. Преступность в сфере оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации: научно-практическое пособие / С.Л. Нудель, С.В. Маликов, Е.В. Горенская, И.М. Исрафилов. - М.: ВНИИ МВД РФ. 2012. – 60 с. (Библиотека криминолога).

КАТЕГОРИЯ «РАЗРЕШЕНИЕ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О НАЛОГАХ И СБОРАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Разрешения встречаются в самых разных сферах современной общественной жизни и признаются одним из наиболее распространенных инструментов, применяемых для регулирования в публичном управлении²⁹⁰.

В теории права широко известна триада способов регулирования: дозволение, запрет, обязывание²⁹¹. Первая категория достаточно широко исследована в теории права²⁹², встречаются работы, посвященные ей, и в финансовом и налоговом праве²⁹³.

В то же время разрешительная деятельность отдельными исследователями рассматривается как самостоятельный способ правового регулирования, занимающий промежуточное место между дозволением и запретом, охватывая «совокупность конкретных способов регулятивного воздействия публичной власти на общественные отношения, обеспечивающих четыре степени свободы»²⁹⁴, соответствующий метод предлагалось рассматривать как моноотраслевой, т.е. характерный исключительно для административного права²⁹⁵.

²⁸⁹ Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ozhura@gmail.com.

²⁹⁰ См. Разрешительная система в Российской Федерации : науч. – практич. Пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и [др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015. – 928 с., С. 23.

²⁹¹ На данную особенность обращала внимание Н.В. Путило, выступая в пленарном заседании II Международной научно-практической конференции «Управление через право» на тему «Разрешительная деятельность в механизме государственного управления», 02.03.2022, г. Москва, ИЗиСП (далее – Конференция).

²⁹² См., напр.: Игнатенкова К. Е. Дозволение как способ правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. - 26 с.

²⁹³ В финансовом праве отдельные аспекты соотношения обязывания и дозволения рассматривались в диссертационном исследовании Н.В. Омелехиной. См. Омелехина Н.В. Позитивное обязывание в финансовом праве : дис. ... докт. юрид. наук. - Новосибирск, 2015. - 541 с., С. 51. В налоговом праве см., напр.: Барзилов Д.С. Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2012. - 22 с.

²⁹⁴ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. - 26 с., С.8.

²⁹⁵ Там же.

Традиционно разрешение в административном праве может рассматриваться не только как процедура, действие уполномоченного органа, но и документ, посредством выдачи которого регулируется доступ к участию субъектов в общественном отношении определенного вида. В то же время это «не просто <...> управомочивающий акт индивидуального действия, а <...> особый юридический акт признания и укрепления государством прав физических или юридических лиц на осуществление деятельности, совершение действий, использование объектов, подлежащих государственному разрешению и надзору»²⁹⁶.

Следует отметить, что в законодательстве о налогах и сборах ограничение на доступ к каким-либо видам деятельности, устанавливается несколько по-иному, без использования термина «разрешение» посредством конструкции, закрепляющей требования к субъектам. В качестве примеров можно привести регулирование в отношении «уполномоченных кредитных организаций» в Федеральном законе от 25.02.2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»»²⁹⁷, «уполномоченного оператора электронной площадки» и «уполномоченной кредитной организации» в Федеральном законе от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»»²⁹⁸).

Таким образом, следует согласиться, что в Налоговом кодексе Российской Федерации²⁹⁹ и иных актах законодательства о налогах и сборах требования устанавливаются, но они все вне сферы разрешительной системы³⁰⁰.

²⁹⁶ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия [часть первая] // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 37 – 48. С. 42.

²⁹⁷ См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.02.2022.

²⁹⁸ См.: СЗ РФ. 2018. № 49 (часть I). Ст. 7494.

²⁹⁹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340. Далее – НК РФ.

³⁰⁰ Подобная точка зрения была высказана Л.К. Терещенко в выступлении на пленарном заседании Конференции.

Термин «разрешение», означающий документ, встречается в НК РФ в основном применительно к разрешениям, которые регулируются другими отраслями законодательства (административного, природоресурсного, миграционным и др.³⁰¹). Соответствующий документ может рассматриваться, как подтверждающий определенный юридически значимый факт при регулировании налогообложения³⁰². Уплата фискального платежа может являться условием получения разрешения, то есть элементом разрешительной процедуры, с этой точки зрения у исследователей интерес вызывает соразмерность платы за выдачу разрешения – как значимая для доступа к рынку. Это вопрос в немалой степени экономический, но также имеется правовая составляющая. В частности выбор источника закрепления, поскольку НК РФ определяет общий порядок установления, изменения для фискальных сборов³⁰³.

В части первой НК РФ можно при регулировании отношений в налоговой сфере законодателем также применяется термин «разрешение», но лишь в трех статьях: 1) в конструкции института ареста имущества (пункт 2 статьи 77), 2) процедуре экспертизы (подпункт 4 пункта 7 статьи 95), 3) в дефиниции взаимосогласительной процедуры, т.е. разрешения спора юрисдикций о притязании на налоговые доходы (статья 142.7).

³⁰¹ См., напр.: разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации незарегистрированного лекарственного препарата, необходимого для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента (пункт 16 статьи 150 НК РФ), государственное разрешение в виде лицензии на пользование недрами (пункт 3 статьи 306, статья 335 НК РФ), разрешение на добычу объектов животного мира и на добычу (вылов) водных биологических ресурсов глава 25.1 и подпункты 98 и 99 пункта 1 статьи 333.33 НК РФ, разрешение на временное проживание в РФ (подпункт 22 пункта 1 статьи 333.28 НК РФ), разрешение на право обслуживания посетителей на открытой площадке (пункт 4 статьи 346.43 НК РФ).

³⁰² Подобный подход характерен не только для федерального, но и регионального уровней. См., напр.: пункт 5 статьи 1 Закона Московской области от 08.05.2014 № 50/2014-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» и дополнении его статьей 26.15 «Льготы, предоставляемые участникам инвестиционных проектов, реализуемых на территории Московской области» и о внесении изменений в Закон Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 90. 22.05.2014; статья 5 Закона Республики Дагестан от 17.11.2009 № 67 «Об инвестиционном налоговом кредите в Республике Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. № 22. Ст. 1099.

³⁰³ В рамках данной публикации не рассматриваются вопросы углеродного налога (сбора по своей природе) и связанных с этим проблем, поскольку они были детально освещены в научной дискуссии Круглого стола «Правовое регулирование улавливания и захоронения CO₂: зарубежный и российский опыт», состоявшейся 28.02.2022 в Институте. Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. См.: URL: <https://izak.ru/institute/events/kruglyy-stol-pravovoe-regulirovanie-ulavlivaniya-i-zakhoroneniya-so2-zarubezhnyy-i-rossiyskiy-opyt/>. Дата обращения – 12.04.2022.

В научных исследованиях, соответственно конструкция «разрешение» встречается в работах по проблематике баланса частных и публичных интересов, защите прав налогоплательщиков, в которых затрагиваются проблемы разрешения конфликтов в налоговой сфере³⁰⁴.

Если же вернуться к трактовке разрешения как документа, свидетельствующего о наличии прав у субъекта на участие в отношениях в налоговой сфере, то с теоретической точки зрения в качестве такового можно рассматривать выдачу разрешений на осуществление налогового консультирования. Например, статья 10 Закона Кыргызской Республики от 08.05.1999 № 37 «О налоговых консультантах»³⁰⁵ до 25.07.2003 предусматривала выдачу лицензии на право осуществления налогового консультирования.

Но в нашей правовой системе приоритет отдан личному представлению интересов в налоговой сфере лицом при наличии права на привлечение представителя (подпункт 6 пункта 1 статьи 21 НК РФ). В судебной сфере при рассмотрении налоговых споров представительство интересов лиц иными лицами может быть ограничено предъявлением специальных требований. Например, в пункте 3 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ перечислены ограничения для физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, в арбитражном процессе³⁰⁶.

Возвращаясь к рассмотрению категории разрешения в НК РФ, следует обратить внимание на институт ареста имущества в целях обеспечения налоговой обязанности (пункт 2 статьи 77). Указанная норма предусматривает, что распоряжением имуществом, на которое наложен арест в качестве обеспечения исполнения налоговой обязанности, может осуществляться с разрешения и под контролем налогового органа. Анализ

³⁰⁴ См., напр.: Князева Н.В. Экспертиза в налоговом контроле и при разрешении налоговых споров : правовые и институциональные особенности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2018. - 26 с.

³⁰⁵ Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 8. Ст.398.

³⁰⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

истории развития этого института в отечественной правовой системе позволяет сделать вывод, что подобный подход достаточно традиционен, в том числе встречался в советское время. В частности, его можно обнаружить в статье 2 Декрета СНК РСФСР от 30.01.1925 «Правила производства ареста и продажи с публичных торгов имущества недоимщиков по государственным и местным налогам, сборам и пошлинам», согласно которой необходимо было разрешение органов взимания на отчуждение имущества и помещения его вне места наложения ареста («заарестования»)³⁰⁷. Кроме того, продажа имущества недоимщика-юридического лица, в том числе государственных или кооперативных предприятий, должна была производиться с особого для каждого случая разрешения губернского финансового отдела или соответствующего ему органа (примечание к статье 3).

Анализируя перспективы развития конструкции разрешений как элемента обеспечительных мер в налоговой сфере нельзя не упомянуть проектировавшиеся предварительные обеспечительные меры. Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации³⁰⁸, предусматривалось закрепить за налоговыми органами право применять предварительные обеспечительные меры в целях борьбы со схемами сокрытия имущества и вывода активов недобросовестными плательщиками.

Представляется, что применение конструкции разрешений должно осуществляться с учетом создания надлежащих гарантий соблюдения баланса частных и публичных интересов при введении подобных ограничений³⁰⁹.

³⁰⁷ См. СУ РСФСР. 1925. № 12. Ст. 77.

³⁰⁸ СПС КонсультантПлюс. Дата обращения – 15.04.2022.

³⁰⁹ О недостатках первоначальной концепции предварительных обеспечительных мер см. поробн.: Журавлева О.О. Принципы налогообложения при реализации регуляторной политики государства в налоговой сфере / Управление через право: регуляторная политика в России и за рубежом: сборник материалов Международной научно-практической конференции / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. – М., 2022. С.101-103.

Еще одна норма НК РФ, в которой упоминается конструкция разрешения – подпункт 4 пункта 7 статьи 95, устанавливает в качестве основания для возникновения права проверяемого лица присутствовать при проведении экспертизы наличие разрешения налогового органа.

По мнению Министерства финансов Российской Федерации, исходя из содержания законодательной нормы, отказ налогового органа в таком присутствии может быть признан ограничением прав лица и не влечет за собой нарушение процедуры проведения экспертизы³¹⁰. Кроме того, согласно позиции судебных органов в случае отказа в разрешении налогоплательщику присутствовать при проведении экспертизы налоговый орган не обязан предоставлять информацию о времени и месте проведения экспертизы³¹¹.

Взаимосогласительная процедура квалифицируется в тексте статьи 142.7 НК РФ как процедура разрешения споров о порядке налогообложения лица, целях регулирования, предусмотренного Кодексом, процедура разрешения споров о порядке налогообложения лица в отношении его доходов, прибыли и имущества при применении положений международного договора Российской Федерации по вопросам налогообложения признается взаимосогласительной процедурой в соответствии с международным договором Российской Федерации по вопросам налогообложения. Следует учесть, что положения о взаимосогласительных процедурах содержит большинство соглашений об избежании двойного налогообложения. В приведенном контексте категория разрешения используется как обозначающая процесс достижения сторонами консенсуса, а не как документ, подтверждающий этот консенсус. Аналогичная трактовка этого термина встречается и в диссертационных исследованиях³¹².

³¹⁰ Письмо Минфина России от 03.11.2020 № 03-02-07/1/95561 // СПС Консультант Плюс.

³¹¹ См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2017 № 10АП-13512/2017 по делу № А41-37345/17 // СПС Консультант Плюс.

³¹² См., напр.: Белоусов А.В. Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.. М., 2008. 26с.; Егоров А.Е. Институционально-правовой механизм рассмотрения налоговых споров в Соединенных Штатах Америки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.. М., 2013. 25с. Следует отметить, что подобный подход к трактовке категории «разрешение» в международном частном и международном публичном праве существует достаточно давно. См., напр.: Лазарев С.Л. Арбитражное

Помимо приведенных выше иллюстраций в налоговом законодательстве советского периода можно найти и иные случаи использования категории «разрешения», например, в положениях Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 31.07.1924 «Положение о финансово-налоговых частях волостных исполнительных комитетов»³¹³. Статья 5 предусматривала возможность возложения на волостные кассы продажи знаков оплаты гербового, канцелярского и иных сборов с особого разрешения губернского финансового отдела, а также прием и хранение сумм, поступающих в уплату государственных налогов и сборов и иных государственных доходных поступлений (статья 6). Оформление разрешения предполагало придание его формы индивидуального акта.

В пункте 1 статьи 2 Декрета Совет Народных Комиссаров Р.С.Ф.С.Р. от 11.08.1926 «О проведении кампании по взысканию налогов и недоимок»³¹⁴ был закреплен запрет на прием принимать к рассмотрению Совета Народных Комиссаров и Экономического Совещания Р.С.Ф.С.Р. ходатайства о сложении, уменьшении или рассрочке налогов и других причитающихся государственной казне доходов по отдельным учреждениям и предприятиям. Эта мера применялась во исполнение Постановления 2 сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. III созыва по вопросу о едином государственном бюджете³¹⁵ и в целях ликвидации недоимок по государственным и местным налогам и сборам и неналоговым доходам. Пункт 2 этой же статьи упоминал о разрешении, по которому могло быть сделано исключение из установленного общего правила. По специальным разрешениям Председателя Совета Народных Комиссаров РСФСР или его заместителей может быть допущено принятие к рассмотрению указанных в особо исключительных случаях.

разрешение межгосударственных споров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / МГУ им. М. В. Ломоносова. - Москва, 1990. - 25 с.

³¹³ См.: СУ РСФСР. 1924. № 68. Ст. 672.

³¹⁴ См.: СУ РСФСР. 1926. № 52. Ст. 405.

³¹⁵ См.: Собр. Зак. 1926. №30. Ст. 188.

Еще одна норма в этом Акте касается полномочий Народного Комиссариата Финансов РСФСР отчислять на расходы по производству взыскания недоимок. В частности, Народному Комиссариату Финансов Р.С.Ф.С.Р. разрешалось отчислять два процента из реально взысканной суммы недоимок с частных лиц на расходы по производству взысканий недоимок в четвертом квартале текущего года (статья 4).

Следующий пример, который также лежит в области изменения характеристик налоговой обязанности физических лиц встречается в статье 10 Закона СССР от 04.04.1940 «О подоходном налоге с населения»³¹⁶. Предприятия, учреждения и организации должны были исчислять налог с рабочих и служащих и ежемесячно удерживать соответствующие суммы из заработной платы за вторую половину месяца. Одновременно было закреплено право народных комиссариатов финансов союзных и автономных республик, краевых и областных финансовых отделов в отдельных случаях по ходатайствам перечисленных хозяйствующих субъектов разрешать производить удержание налога из заработной платы следующего месяца.

В пункте 3 статьи 34 Закона СССР от 14.06.1990 № 1560-1 «О налогах с предприятий, объединений и организаций»³¹⁷ и пункте 3 статьи 30 Закона СССР от 23.04.1990 № 1443-1 «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства»³¹⁸ также встречается термин «разрешение». Первая из названных норм предусматривала запрет при регулировании особенностей обложения иностранных юридических (использована формулировка «не разрешается») на включение в контракта при заключении коммерческих сделок с иностранными фирмами налоговых оговорок, согласно которым российская сторона (предприятие, учреждение или организация), выплачивающая доход, принимала бы на себя обязательство нести расходы по уплате налога на прибыль (доход) иностранных юридических лиц. Норма второго из названных актов

³¹⁶ Ведомости ВС СССР. 1940. № 12.

³¹⁷ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 27. Ст. 522.

³¹⁸ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 320.

содержала аналогичный запрет для случаев выплат иностранным физическим лицам.

Таким образом, анализ действующего регулирования позволяет сделать вывод, что классической формы разрешения как способа регулирования предпринимательской деятельности, аналогичной встречающейся в административном праве, в российском законодательстве о налогах и сборах не предусмотрено. Потребность в его применении пока не наблюдается. В то же время, нуждаются в более детальном исследовании вопросы необходимости и в случае наличия таковой глубины регламентации на уровне НК РФ процедуры получения разрешений на участие в проведении экспертиз, а также на распоряжение имуществом, находящимся под арестом, с учетом обеспечения соблюдения баланса частных и публичных интересов.

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Реформирование контрольно-надзорной деятельности в области транспортной безопасности (далее - ТБ) в Российской Федерации потребовало принятие новых нормативных правовых актов, отвечающих современным вызовам по развитию транспортного комплекса и обеспечению его защищенности.

Как ранее отмечалось³²⁰, новый закон о госконтроле³²¹ закрепил риск-ориентированный подход при проведении контрольных мероприятий, определил новые принципы, в том числе принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, которым установлены приоритеты в сторону превентивных мероприятий, направленных на профилактику, снижение риска причинения вреда (ущерба). Новым законом о госконтроле были заложены правовые основы для внедрения эффективных механизмов кадровой политики как контролируемых лиц, так и контрольно-надзорных органов.

В июне 2021 года произошли существенные изменения в правовом регулировании предмета федерального государственного контроля (надзора) в области ТБ, контрольно-надзорных мероприятий, специальных режимов (обязательного мониторинга, постоянных рейдов).

³¹⁹ кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, e-mail: snzaikova@rambler.ru.

³²⁰ Зайкова, С. Н. Реформирование контрольно-надзорной деятельности в области транспортной безопасности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, 26 марта 2021 года / под общ. ред. д-ра юрид. Наук, проф. А.И. Каплунова. С. 789-793.

³²¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

Новая редакция статьи 11.1 (от 11.06.2021 г.) специализированного закона³²² коренным образом изменила законодательные положения о контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, ранее закон предусматривал множественность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение контрольных мероприятий по ТБ, отсылая к их компетенции. С 1 июля 2021 г. действующая норма определяет только один орган федерального надзора - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ. Таким органом является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (далее – Ространснадзор).

Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением российского законодательства и международных договоров Российской Федерации о транспортной безопасности³²³.

Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) (далее - Положение) утвержден постановлением Правительства РФ³²⁴.

Следует отметить, что указанная новелла по закреплению федерального надзора за единственным органом не препятствует проведению контрольных (надзорных) мероприятий с участием сотрудников ФСБ России и МВД России в установленных случаях. Например, уполномоченные представители указанных органов участвуют при рейдовых осмотрах (п. 55 Положения), при проведении экспериментов или выездных проверок с применением тест-предметов, с использованием тест-субъектов (п. 56 Положения).

Во-вторых, в прежней редакции закона организация и осуществление контрольно-надзорной деятельности осуществлялись в соответствии с

³²² Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

³²³ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3345.

³²⁴ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

порядком, установленным Правительством РФ. Законом ранее устанавливались основания для проведения плановой (внеплановой) проверки, возможность использования тест-предметов, перечень органов власти, участвующих в указанных проверках. Новая редакция статьи 11.1 использует отсылочную норму к новому закону о госконтроле и Положению, что, по нашему мнению, будет способствовать единообразной реализации нового закона о контроле уполномоченными органами.

В-третьих, впервые законодательно установлены предмет и объект контроля (надзора) в области ТБ. Предметом является соблюдение обязательных требований, установленных российским законодательством в области ТБ, широким кругом контролируемых лиц. К ним относятся: субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчики, застройщики объектов транспортной инфраструктуры (далее – объекты ТИ), подразделения ТБ, учебные центры, специализированные организации, органы аттестации, аттестующие организации, граждане.

Также законом установлен перечень объектов контроля (надзора). В зависимости от видов экономической деятельности в транспортной отрасли контролируемых лиц выделены следующие объекты: деятельность субъектов по обеспечению ТБ, результаты такой деятельности, транспортные средства, объекты ТИ и аналогичные строящиеся объекты, зоны безопасности.

В-четвертых, законодательно расширился перечень допустимых тестов при проведении проверок. К ранее используемым тест-предметам (предметам, имитирующим оружие или другие устройства, предметы, запрещенные для перемещения в зону транспортной безопасности) добавились тест-субъекты, тест-задания и тест-ситуаций. Следует отметить, что Положение подробно описывает порядок использования тест-предметов и тест-субъектов, а понятия «тест-задание» и «тест-ситуация» не только не раскрыты в законе, но и не упоминаются в Положении.

В-пятых, новой редакцией статьи 11.1 закона впервые установлены специальные режимы федерального надзора: обязательный мониторинг и постоянный рейд.

В отношении отдельной категории объектов ТИ³²⁵ предусмотрено осуществление обязательного мониторинга в режиме реального времени с использованием специальных технических средств, имеющихся на объектах ТИ. Перечень таких объектов разработан и проходит утверждение Минтрансом России³²⁶. Удаленный доступ к данным технических средств представляется контролируемыми лицами должностным лицам Ространснадзора (территориальных управлений службы).

Постоянный рейд может проводиться в отношении транспортных средств, производственных объектов, деятельности граждан и организаций. Для его проведения устанавливаются пункты контроля на объектах, определенных Положением. К ним относятся объекты дорожного хозяйства (в зависимости от статуса автомобильных дорог: федерального, регионального и межмуниципального значения); аэропорты, автомобильные и железнодорожные вокзалы и станции первой и второй категорий; объекты ТИ, обслуживающие международные перевозки.

Современные научные исследователи³²⁷ отмечают необходимость регламентации оперативного взаимодействия всех участников перевозочного процесса, а также усиления ответственности в указанной области.

³²⁵ Объекты ТИ, отнесенные в порядке, предусмотренном ст. 6 Федерального закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», к первой и второй категориям объектов транспортной инфраструктуры и включенных в перечень, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

³²⁶ Проект Приказа Минтранса России «Об утверждении Перечня отнесенных к первой и второй категориям объектов транспортной инфраструктуры, на которых в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности осуществляется обязательный мониторинг» (подготовлен Минтрансом России, ID проекта 01/02/07-21/00118625, по состоянию на 29 июля 2021 г.). URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 03.03.2022).

³²⁷ Занина Т.М., Агаркова Н.А. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 49 - 51.; Кокурина О.Ю., Снимщиков С.В. К вопросу нормативного закрепления позитивной юридической ответственности в сфере обеспечения транспортной безопасности //

Требует систематизации и разрешительная деятельность в области ТБ, к которой относятся: аттестация сил обеспечения ТБ и аккредитация юридических лиц; досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения ТБ; категорирование объектов ТИ; оценка уязвимости объектов ТИ и транспортных средств; сертификация технических средств обеспечения ТБ.

Каждое из перечисленных административно-правовых средств должно сочетать следующие характерные черты:

целенаправленность, применение для достижения основной (поддержание устойчивого правопорядка) и непосредственной целей. Например, обязательное категорирование объектов ТИ имеет основной целью обеспечение защищенности национальных интересов России от различного вида угроз, а непосредственной целью – обеспечение ТБ;

обоснованность, наличие правового основания (как материального, так и процессуального) для применения. Как правильно отмечали ученые, административно-правовые средства неразрывно связаны с правом, являются частью правовой материи³²⁸. Обоснованность применения требует: наступления необходимых для применения средств условий, наличия уполномоченных на применение средств субъектов, установление процессуальной формы применения средств³²⁹;

защищенность. Применение административно-правовых средств, соблюдение и исполнение соответствующих административно-правовых норм (административного законодательства) обеспечивается государством путем административного принуждения, в том числе привлечения к

Транспортное право. 2021. № 1. С. 3 - 6.; Зайков Д.Е. Охрана границ территорий аэропортов: проблемы осуществления и новое правовое регулирование // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 68 - 70.; Брунер Р.А. Некоторые вопросы привлечения юридического лица к ответственности за совершение правонарушений в сфере транспортной безопасности на основании статьи 11.15.1 КоАП РФ // Современное право. 2020. № 7. С. 44 - 49.; Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС, 2019. 268 с.

³²⁸ Пашенцев Д.А., Ситдикова Л.Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 2-4.

³²⁹ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях (теоретические и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 163.

административной ответственности;

результативность. Применение административно-правовых средств влечет юридически значимые последствия, необходимые для достижения поставленной государственной цели. Отсутствие таких последствий сводило бы к нулю административное воздействие на объекты управления, разрушало бы налаженный механизм административно-правового регулирования общественных отношений в конкретной сфере жизнедеятельности. Безусловно, результативность зависит в первую очередь от качества правового регулирования. Сложно не согласиться с мнением, что «эффективно действующие нормы права призваны закреплять такие юридические средства, которые позволили бы противодействовать негативным факторам и усиливали бы действие позитивных правовых предписаний»³³⁰. Также результативность зависит от законности и соблюдения дисциплины в правоприменительной деятельности уполномоченных органов.

Административно-правовые средства обеспечения ТБ являются основным регулятором рассматриваемых общественных отношений. Именно их комплексное применение в законодательно установленной последовательности позволяет достичь целей государственного управления в области транспортной безопасности.

Библиография:

1. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

³³⁰ Сырых В.М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1997. С. 10.

3. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3345.

4. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

5. Приказ Минтранса РФ от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» // Российская газ. 2007. № 180.

6. Проект Приказа Минтранса России «Об утверждении Перечня отнесенных к первой и второй категориям объектов транспортной инфраструктуры, на которых в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности осуществляется обязательный мониторинг» (подготовлен Минтрансом России, ID проекта 01/02/07-21/00118625, по состоянию на 29 июля 2021 г.). URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 03.03.2022).

7. Брунер Р. А. Некоторые вопросы привлечения юридического лица к ответственности за совершение правонарушений в сфере транспортной безопасности на основании статьи 11.15.1 КоАП РФ // Современное право. 2020. № 7. С. 44 - 49.

8. Зайков Д. Е. Охрана границ территорий аэропортов: проблемы осуществления и новое правовое регулирование // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 68 - 70.

9. Зайкова С. Н. Реформирование контрольно-надзорной деятельности в области транспортной безопасности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической

конференции, 26 марта 2021 года / под общ. ред. д-ра юрид. Наук, проф. А.И. Каплунова. С. 789-793.

10. Занина Т. М., Агаркова Н. А. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 49 - 51.

11. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях (теоретические и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 163.

12. Кокурина О. Ю., Снимщиков С. В. К вопросу нормативного закрепления позитивной юридической ответственности в сфере обеспечения транспортной безопасности // Транспортное право. 2021. № 1. С. 3 - 6.

13. Пашенцев Д.А., Ситдикова Л.Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 2-4.

14. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС, 2019. 268 с.

15. Сырых В.М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1997. С. 10.

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

Современная государственная политика в сфере образования должна коррелировать с общими магистральными направлениями государственного регулирования экономики, определяющими снижение избыточной административной нагрузки на субъекты экономической деятельности. Как известно, речь идет о реализации механизма «регуляторной гильотины»³³², направленной на практическое решение поставленных задач.

Большой объем обязательных, иногда сложно выполнимых требований к ведению той или иной экономической деятельности значительно снижает предпринимательскую активность, подрывает основы экономического хозяйства государства. В действующих условиях уполномоченные контролирующие органы вынуждены действовать в четком соответствии с инструкцией, что не содействует целям стратегическим контроля, поскольку внимание фокусируется на формальной стороне соответствия деятельности установленным требованиям.

Как известно, соблюдение обязательных требований при осуществлении какой-либо социально значимой деятельности устанавливается через систему специального разрешения – лицензии, которым от имени государства санкционируется предоставление соответствующих услуг. Сам же институт лицензирования рассматривается в

³³¹ доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, Киров, Россия
E-mail: kirillovykh2014@yandex.ru

³³² Появление термина «регуляторная гильотина» связано с развитием процедур оценки фактического воздействия, позволяющего устранить некоторые избыточные требования (дерегулирование), возникшие в рамках механизма правового регулирования до 2010 года.

качестве специфического средства и способа осуществления административно-надзорной деятельности³³³.

Либерализация отношений в сфере лицензирования является одним из важнейших факторов, способствующих упрощению ведения экономической деятельности, а также оптимизации и обеспечения эффективности контрольно-надзорной функции государства в целом³³⁴.

Подобные процессы в сфере высшего образования крайне важны, так как способствуют более эффективной реализации образовательной деятельности в условиях увеличения институциональной автономии вузов и повышения ответственности университетского менеджмента.

Институт лицензирования и связанные с ним контрольно-надзорные мероприятия, связываются с применением административно-правовых мер обеспечения соблюдения образовательными организациями, их руководителями норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. При этом того рода мероприятия реализуются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзором) в соответствии с предоставленными административными полномочиями³³⁵ в рамках административных процедур, закрепленных в федеральных законах и административных регламентах³³⁶.

Административная практика Рособрнадзора связана с проведением мероприятий федерального государственного надзора в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования, а также лицензионного контроля за образовательной деятельностью. Результаты этой работы непосредственным образом влияют на права и законные интересы

³³³ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Старилова Ю.Н. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 30.

³³⁴ Ожиганова М.В. Размышления о реформе государственного контроля и надзора в сфере высшего образования // Право и образование. 2019. № 1. С. 62-72

³³⁵ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 885 (ред. от 28.12.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5344

³³⁶ Рябченко Д.С. Административно-правовые меры, применяемые органами исполнительной власти в сфере государственного контроля за образовательными организациями // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батрашин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с.

подконтрольных субъектов, которые нередко приходится защищать в судебном порядке. При этом, основной массив дел, рассматриваемых судами, касается оспаривания образовательными организациями ненормативных правовых актов Рособнадзора, связанных с приостановлением действия и лишением государственной аккредитации образовательной деятельности. Самостоятельную категорию споров составляет оспаривание:

приказов Рособнадзора о проведении проверок,
предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований и законодательства Российской Федерации в сфере образования, повторно выданных предписаний,
распоряжений Рособнадзора о запрете приема,
о приостановлении действия лицензии на осуществление образовательной деятельности³³⁷.

Здесь стоит отметить, что некоторые решения Рособнадзора могут фактически вести к приостановке образовательной деятельности (например, решение о запрете приема в вуз). С одной стороны, такие действия носят характер пресекательных. Но в то же время подобные меры по своим последствиям сходны с мерами административной ответственности, в частности, таким видом административного наказания как «Административное приостановление деятельности» (ст. 3.12 КоАП РФ). Однако если период приостановления деятельности организации в рамках реализации мер административной ответственности не может превышать 90 суток, то подобного рода решения, принимаемые Рособнадзором, не ограничены какими-то, хотя бы примерными сроками. Имеющаяся статистика подтверждает всю серьезность данной проблемы. Отметим, что,

³³⁷ Приказ Рособнадзора от 10.05.2018 г. № 593 «Об утверждении Обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки за 2017 год» // Официально не опубликовано

например, только в 2017 году по инициативе Рособнадзора запрещён приём в 73-х образовательных организациях³³⁸.

В таких случаях, можно допустить наличие возможности возникновения весьма серьезных негативных последствий для образовательной организации. Нарушение законодательства в сфере образования само по себе является фактом, свидетельствующим о нарушении условий лицензии на осуществление образовательной деятельности. Поэтому применение установленных санкций, вплоть до приостановления деятельности, по мнению Верховного суда РФ, являются вполне логичной мерой государственного принуждения в целях обеспечения публичного порядка.

По нашему мнению, прием в образовательную организацию относится к ее внутренней деятельности и регулируется локальными правовыми актами. Издание приказа контрольного органа (например, Рособнадзора), предметом регулирования которого будет установление такого запрета, означает незаконный характер соответствующего распорядительного акта. Напомним, что действующее законодательство (ст. 55, 91, ч. 7 ст. 108 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.03.2021) «Об образовании в Российской Федерации»³³⁹ (далее – Закон № 273-ФЗ)) запрещает образовательную деятельность в случае отсутствия у образовательной организации лицензии на образовательную деятельность по соответствующим направлениям (специальностям). По сути, об этом же ведет речь и Порядок приема граждан в образовательные организации³⁴⁰.

Использование уполномоченным органом механизма приостановления действия лицензии возможно в результате проведения мероприятий по

³³⁸ Приказ Рособнадзора от 10.05.2018 г. № 593 «Об утверждении Обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки за 2017 год» // Официально не опубликовано

³³⁹ Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.03.2021) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³⁴⁰ См., например, п. 2 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры (утв. Приказом Минобрнауки России от 21.08.2020 г. № 1076 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.09.2020).

государственному контролю соблюдения лицензионных требований. При этом, нужно понимать, что прежде чем реализовать такого рода действия, уполномоченному органу необходимо обратиться в суд с соответствующим требованием (например, о привлечении образовательной организации, либо ее должностных лиц к административной ответственности за неисполнение ранее выданного предписания) и получения судебного акта о применении мер административного наказания, которое по сути, имеет преюдициальное (предрешающее) значение для Рособнадзора для решения вопроса о приостановлении действия лицензии на образовательную деятельность (см. ст. 93 Закона № 273-ФЗ).

По нашему мнению, положения действующего образовательного законодательства не должны связывать факт привлечения образовательных организаций, либо их должностных лиц к административной ответственности с автоматическим возникновением у Рособнадзора права приостановить действие лицензии. Полагаем, что более целесообразным с точки зрения обеспечения разумного баланса частных и публичных интересов в сфере образования, использование не административного, а судебного порядка приостановления действия лицензии, как это установлено в отношении механизма ее аннулирования. Причем, заявляемые уполномоченным органом в суд требования о приостановлении действия и об аннулировании лицензии должны иметь самостоятельный характер, и разрешаться в отдельных судебных процессах в рамках рассмотрения соответствующего вопроса.

Магистральной линией в организации практической работы Рособнадзора в рамках новой парадигмы контрольно-надзорной деятельности (риск-ориентированный подход) является смещение «центра тяжести» с формальной оценки соответствия образовательной деятельности к ее содержательной составляющей, а также качества знаний обучающихся и выпускников. Кроме того, новый подход ориентируется не на количество проверок и примененных по их результатам мер административного

воздействия, чем замещает метод принуждения к добросовестному поведению методом убеждения, в том числе через проведение мониторингов и выработке необходимых рекомендаций по развитию. Собственно, сам мониторинг как процедура пролонгированного наблюдения может иметь комплексный характер, в своей основе опираться на официальные сайты образовательных организаций, обязательные статистические и аналитические отчёты, анализ обращений граждан, результаты независимой оценки качества.

Собственно говоря, уже сейчас контрольно-надзорная деятельность в сфере образования соотнобразуется с принципом стимулирования добросовестного соблюдения образовательными организациями обязательных требований.

Анализ статистики контрольно-надзорной деятельности Рособрнадзора показывает устойчивое снижение числа проверочных мероприятий. Так, в 2017 г. Рособрнадзором проведено 504 контрольно-надзорных мероприятия (плановых – 66, внеплановых – 438), в 2018 г. – 442 контрольно-надзорных мероприятия, из них: 101 – плановые, и 341 – внеплановые. В свою очередь, в 2019 г. уполномоченным органом в общей сложности реализовано 411 контрольно-надзорных мероприятий (плановых – 137, внеплановых – 274). Если сравнивать показатели 2017 и 2018 г., то количество плановых проверок уменьшилось на 14 %, а внеплановых – на 28 %. Уменьшение общего объема проверок, в первую очередь, внеплановых в рассматриваемом периоде (2017 – 2019 гг.) можно связывать со снижением общего количества жалоб со стороны потребителей образовательных услуг, поступивших в уполномоченный орган. Так, если в 2017 году в Рособрнадзор поступило всего 18 057 письменных обращений граждан (юридических лиц), из них 5

179 обращений, содержащих сведения о нарушении обязательных требований, то в 2019 году – 12 851 и 2 518 обращений, соответственно³⁴¹.

Как видно, общее количество обращений за рассматриваемый период снизилось весьма значительно, а по вопросам соблюдения обязательных требований сократилось в 2 раза. Отчасти такая положительная тенденция может быть связана с реализацией Рособрнадзором необходимого комплекса профилактических мероприятий.

Библиография:

1. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Под ред. Старилова Ю.Н. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 30.

2. Ожиганова М.В. Размышления о реформе государственного контроля и надзора в сфере высшего образования // Право и образование. 2019. № 1. С. 62-72

3. Рябченко Д.С. Административно-правовые меры, применяемые органами исполнительной власти в сфере государственного контроля за образовательными организациями // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. С. 60

³⁴¹ Приказ Рособрнадзора от 06.04.2020 г. № 489 «Об утверждении Обзора правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки за 2019 год» // Официально не опубликовано

СОБЛЮДЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНЫХ МЕТОДОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ СУБЪЕКТАМИ

Российская Федерация на протяжении нескольких лет находится в динамике постоянного введения экономических санкций недружественными государствами и международными организациями. Совершенствование регуляторной политики в России в механизме государственного управления направлено на создания благоприятных условий для развития общественных отношений и укрепления национальной экономики.

Успешный опыт регулирования отношений в период мирового экономического кризиса, возникшего из-за пандемии, вызванной covid-19 показывает, что органы управления способны принять меры для решения задач по оказанию помощи субъектам малого и среднего предпринимательства путем принятия разных мер поддержки.

Снижение уровня административного давления на бизнес в период пандемии, через введения моратория на выполнение проверочных мероприятий в отношении предпринимателей признано представителями бизнес-сообщества эффективным инструментом в механизме государственного регулирования.

Однако, несмотря на политику государства по снижению административно-контрольной нагрузки на предпринимателей, меры регуляторного воздействия на бизнес по-прежнему создают вероятность административного давления, что в некоторых случаях приводит к реальным

³⁴² кандидат юридических наук, адвокат коллегии адвокатов «Хабаровский краевой юридический центр» Адвокатской палаты Хабаровского края, член МРОО «Деловая Россия» по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области

рискам для отзыва лицензии у недропользователей, и как следствие, ведет к потере бизнеса.

Разрешительный метод регулирования хозяйственной деятельности широко применим в отношении предпринимателей, осуществляющих пользование недрами в рамках полученной лицензии на добычу золота, либо в случае переоформления такой лицензии.

Прохождение недропользователем повторной процедуры получения разрешительной документации при переоформлении лицензии на добычу золота обусловлено положениями пункта 2 части 2 статьи 22 Закона «О недрах» где установлены обязанности для недропользователей по соблюдению требований технических проектов, планов или схем развития горных работ /2/.

Так, например, в рамках заявительного порядка при переоформлении лицензии на добычу золота в контрольно-надзорные органы предприниматель представляет на согласование следующие документы.

1. Дополнение к техническому проекту. Как правило, в этом документе пересматривается график добычи полезных ископаемых, вносятся изменения в сведения о лицензиате, о количестве планируемой добычи в период работы карьера месторождения. Новыми техническими условиями устанавливается порядок разработки месторождения с обязательными показателями водопотребления и водоотведения.

2. Оценка воздействия на водные биологические ресурсы и среду их обитания по объекту. Данный документ утверждается Главным бассейновым управлением по рыболовству в субъекте РФ и сохранению водных биологических ресурсов с целью соблюдения лицензионных требований по соблюдению нормативных документов о водоохранных зонах, водных объектов.

3. Система водопотребления и водоотведения, программа ведения регулярных наблюдений за водным объектом и его водоохраной зоной;

проведения изменений качества сточных вод при отработке золотоносного месторождения согласовывается в отделе водных ресурсов по субъекту РФ.

4. Проект документации на объект базирования золотоносного месторождения. Санитарно-эпидемиологическая экспертиза и последующее получение экспертного заключения от Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека является обязательным требованием для начала работ по добыче золота.

Правоприменительная практика взаимоотношений с органами власти, уполномоченными принимать решения по предоставлению разрешительной документации после переоформления лицензии показывает, что в среднем у предпринимателя уходит от 1,5 до 2 лет на согласование и получение необходимых документов.

В этот период времени предприниматель не может выполнять лицензионные требования по добыче золота, поскольку такая деятельность будет незаконной и влечет разные виды юридической ответственности.

Отсутствие добычи полезных ископаемых в правоприменительной практике контрольно-надзорного органа в области природопользования является основанием для проведения внеплановых документарных проверок.

По результатам таких мероприятий предпринимателю выдается предписание с целью устранения нарушений.

В предписании устанавливаются сроки устранения нарушений. Как правило, для недропользователей, осуществляющих добычу золота Территориальные органы Росприроднадзора устанавливают трех месячный срок устранения нарушения. В качестве способа устранения нарушения определяют обязанность выхода предприятия на производственную мощность, установленную лицензионными требованиями. Это означает, что предприниматель должен осуществить двойную добычу полезных ископаемых за период работы карьера.

Фактически мы видим ситуацию, когда по объективным причинам недропользователь в силу законодательных ограничений не может

преступить к выполнению обязательств по добыче золота из-за отсутствия разрешительных документов. Вместе с тем, каждая последующая проверка со стороны контрольно-надзорного органа влечет наложение дополнительных обязательств для пользователя недрами.

Неисполнение выданных предписаний со стороны предпринимателя создает риски для досрочного прекращения права пользования лицензией.

Так, согласно положениям пункта 3 статьи 20 Закона о недрах право пользования недрами может быть досрочно прекращено в случае систематического (два и более раза в течение четырех лет) нарушения условий пользования участком недр по лицензии на пользование недрами /2/.

Такое решение принимается комиссией, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом, а в отношении участков недр местного значения - органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 21 Закона о недрах).

В Дальневосточном федеральном округе сложилась ситуация когда недропользователь, ранее осуществляющий добычу золота не мог преступить к хозяйственной деятельности из-за переоформления лицензии в связи с реорганизацией предприятия. Это стало причиной для инициирования серии проверочных мероприятий со стороны контрольно-надзорного органа в области природопользования, и как следствие, вынесения предписаний в адрес организации об устранении нарушений.

Юридической практике известны случаи, когда выдача такого предписания стала поводом для его обжалования в судебном порядке со стороны предпринимателей, поскольку контрольно-надзорный орган в области природопользования обязал недропользователя - осуществить добычу золота в срок, не предусмотренный режимом работы карьера, а именно в зимний период времени /4/.

Вместе с тем, исполнение такого предписания и организация добычи полезных ископаемых в иной период времени может привести к нарушению

условий пользования месторождением, которые установлены техническим проектом, что приведет к прямому нарушению положений пункта 2 статьи 22 Закона «О недрах».

Из данного примера мы видим, что предписание для предпринимателя выражает характер властного волеизъявления и носит обязательный характер. Его несоблюдение порождает правовые последствия для организации. Следовательно, предписание должно отвечать условию законности.

В такой ситуации перед недропользователем стоит вопрос выяснить существенные обстоятельства относительно законности изложенных в предписании требований, поскольку их неисполнение в установленный срок, влечет административную ответственность, предусмотренную статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях /1/.

В итоге, вынужденной мерой для предпринимателя является обращение за защитой нарушенного права в суд с просьбой признать предписание недействительным, незаконным и подлежащим отмене.

Правоприменительная практика показывает, что регуляторная деятельность уполномоченных органов власти выражается в применении разных методов регулирования со стороны контрольно-надзорных органов в той или иной сфере деятельности.

Соблюдение разрешительных процедур в вопросах лицензировании для предпринимателей – недропользователей является обязательным условием.

В этом контексте, контрольно-надзорный орган в области природопользования при принятии управленческого решения необходимо рассматривать каждую ситуацию в соотношении с наличием у предпринимателя реальной законной возможности исполнить лицензионные требования без соблюдения разрешительных процедур для получения необходимых документов, наличие которых является обязательным условием для легализации деятельности недропользователей.

В условиях внешнего экономического давления недружественных стран на российский бизнес необходимо совершенствовать имеющиеся инструменты взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность.

С учетом новых правовых возможностей, обусловленных введением института профилактики рисков причинения вреда, охраняемым законом ценностям и независимой оценки соблюдения обязательных требований, положениями Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ разногласия, возникающие между контрольно-надзорным органом в области природопользования и предпринимателями в приведенных выше ситуациях было бы полезно преодолевать в режиме применения названных механизмов /3/.

Реализация этого направления в контрольно-надзорной деятельности снизит риски отзыва лицензии по причинам формального несоблюдения недропользователями лицензионных требований в связи с отсутствием практической возможности обеспечить выход предприятия на производственную мощность по объективным обстоятельствам.

В свою очередь это позволит предупредить негативные последствия финансового давления на бизнес, через применения административной ответственности за формальные составы административных правонарушений, а также снизит риски по лишению права у предпринимателей на пользования недрами, которое неминуемо ведет к ликвидации бизнеса.

Библиография:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание

законодательства РФ. 07.01.2002 № 1 (ч. 1), ст. 1.; Российская газета 2021. 09 апр.

2. О недрах : Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 10. - Ст. 823; 2022, - № 14. - Ст. 2188.

3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (в ред. от 06.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2020. - № 31. - Ст. 5007; 2021, - № 50. - Ст. 8415.

4. Судебная практика Арбитражного суда Хабаровского края [Электронный ресурс] : Официальный сайт Мой арбитр. - Режим доступа : <https://www.my.arbitr.ru/> (дата обращения 20.04.2022).