

**Электронный вестник  
Ростовского  
социально-экономического  
института**



**Выпуск № 3  
(июль-сентябрь) 2016**

**ISSN 2306-5753**

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ  
ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ  
*«Электронный вестник Ростовского  
социально-экономического института»*  
<http://www.rsei.ru>

**ISSN 2306-5753**

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор),  
ЭЛ № ФС 77-52611 от 25.01.2013 г.

Включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ),  
договор № 328-05/2013 от 29.05.2013.

***Редакционно-экспертный совет журнала***

*Зинченко Г.П., Заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор,  
председатель Редакционно-экспертного совета,  
Понделков А.В., Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук,  
профессор, сопредседатель Редакционно-экспертного совета,  
Овчаренко Р.К., доктор социологических наук, профессор,  
Ванин В.В., доктор юридических наук, профессор,  
Васьков М.А., доктор социологических наук,  
Нечушкин А.Ю., доктор социологических наук, профессор,  
Кротов Д.В., доктор социологических наук,  
Працко Г.С., доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор,  
Сологуб В.А., доктор социологических наук, профессор,  
Шмалий О.В., доктор юридических наук, профессор,  
Эльдарханов Х. Ю., доктор экономических наук, профессор,  
Щипанов Э.Ю., доктор экономических наук, профессор,  
Дубинана Т.И., кандидат экономических наук, доцент,  
Нечаев В.Г., кандидат экономических наук, доцент,  
Санина Н.О., кандидат экономических наук, доцент,  
Зав. редакцией Лунева И.А.*

**Учредитель:** НОУ ВПО «Ростовский социально-экономический институт».  
*Редколлегия может не разделять позиции авторов статей.*

**Выпуск № 3 (июль-сентябрь) 2016.**

---

*Адрес редакции: 344019, г. Ростов-на-Дону, 16-я линия, 7 «В»,  
тел.: (863) 283-17-01*

---

---

**Электронный вестник Ростовского социально-экономического  
института. Выпуск № 2 (январь-март) 2015**

## Содержание

<i>Аннотации</i> .....	4
<i>Альтугов Б. Б. К вопросу об оспаривании нормативных правовых актов</i> .....	8
<i>Белякова Е. П. Правовые формы планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд</i> .....	16
<i>Бондарева Е. А. Становление и развитие института государственных закупок в России</i> .....	30
<i>Гречка И. Д. История возникновения и динамика развития нотариата в Российской Федерации</i> .....	38
<i>Колесникова Н. М. К вопросу об оспаривании (обжаловании) протокола об административном правонарушении</i> .....	46
<i>Лосев А.С., Мавренков П.С. Анализ единой пропускной способности спортивных сооружений Приморского края</i> .....	55
<i>Черноус В.К. Иммиграционный контроль как административно-правовая мера противодействия незаконной миграции</i> .....	64
<i>Авторы</i> .....	73

## АННОТАЦИИ

---

*Альтугов Б. Б., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

### К ВОПРОСУ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

*В статье анализируются актуальные вопросы оспаривания нормативных правовых актов. Исследуются новеллы административно-процессуального законодательства, в контексте как Гражданского процессуального кодекса, так и через призму ныне действующего Кодекса административного судопроизводства. Автор акцентирует внимание на проблемах, возникающих в правоприменительной практике при реализации норм КАС РФ.*

*Ключевые слова: Административный процесс, Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс административного судопроизводства, порядок обжалования нормативных правовых актов.*

*Белякова Е. П., магистрант ЮРИУ РАНХиГС*

### ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

*В данной статье рассматриваются формы планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Проанализированы характерные особенности формирования и утверждения планов закупок и планов-графиков закупок. Выявлена и обоснована необходимость обоснования государственных закупок. В заключение раскрываются характерные черты нововведений закона о контрактной системе, а именно нормирования и общественного обсуждения государственных закупок.*

*Ключевые слова:* контрактная систем, государственные закупки, планирование закупок, план закупок, план-график закупок, обоснование закупок, нормирование в сфере закупок, общественное обсуждение.

***Бондарева Е. А., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия***

#### **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ**

*В статье исследованы вопросы становления и развития государственных закупок в России. Автором в ретроспективе изучены основные исторические этапы развития института государственных закупок; посредством анализа нормативных актов определены этапы становления основных правовых принципов государственных закупок начиная с эпохи XVI века до наших дней.*

*Ключевые слова:* история государственных закупок, торги, аукцион, государственный контракт.

***Гречка И. Д., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия***

#### **ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ НОТАРИАТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В статье рассматривается история зарождения института нотариата в мире и в России. Указывается рецепция института нотариата в России. Раскрывается возможность участия нотариусов в процедуре медиации. Обоснована обязательность реформирования законодательства о нотариате.*

*Ключевые слова :* история нотариата, нотариус, латинский нотариат, профессиональная деформация, медиация.

*Колесникова Н. М., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

#### К ВОПРОСУ ОБ ОСПАРИВАНИИ (ОБЖАЛОВАНИИ) ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

*В статье исследуется правовая природа протокола об административном правонарушении, а также спорные вопросы, возникающие при применении института административного обжалования. На основании проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что протокол об административном правонарушении не обладает признаками ненормативного правового акта. По своей правовой природе он является процессуальным документом, фиксирующим факт совершения административного правонарушения, и служит одним из доказательств по делу об административном правонарушении.*

*Ключевые слова: протокол, правонарушение, административная ответственность, оспаривание.*

*Лосев А.С., к.ф.-м.н., доцент, Институт прикладной математики ДВО РАН, Мавренков П.С., старший преподаватель, Приморский институт железнодорожного транспорта филиал ДВГУПС*

#### АНАЛИЗ ЕДИНОЙ ПРОПУСКНОЙ СПОСОБНОСТИ СПОРТИВНЫХ СООРУЖЕНИЙ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

*В настоящей статье на основе статистических данных Департамента физической культуры и спорта, проводится анализ единой пропускной способности спортивных сооружений по Приморскому краю. Представлена динамика числа спортивных сооружений по краю, уровень которой не соответствует реализуемой стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации. Сформулированы предложения*

по увеличению уровня обеспеченности населения края спортивными сооружениями.

*Ключевые слова:* спортивные сооружения; пропускная способность; физическая культура.

***Черноус В.К., студент ЮРИУ РАНХиГС***

## **ИММИГРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ**

*В статье раскрываются понятия незаконной миграции и иммиграционного контроля в Российской Федерации. Выявлены проблемы, которые несет с собой незаконная миграция. На основании проведенного исследования внесены предложения о совершенствовании российского законодательства, регулирующего осуществление иммиграционного контроля.*

*Ключевые слова:* иммиграционный контроль, незаконная миграция, миграционная политика, кодифицирование миграционного законодательства.

УДК 342

**К ВОПРОСУ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ  
АКТОВ**

**TO THE QUESTION OF CHALLENGE OF A NORMATIVE LEGAL  
ACTS**

Альтугов Б. Б.

магистрант кафедры государственно –  
правовых дисциплин Ростовского  
филиала Российского университета  
правосудия,  
юрист ФЮК РОКА «ЮКСО»

Altudov B.B.

student – undergraduate of Rostov  
branch of RSUJ  
the lawyer of BLO of ROBA «UKSO»

*В статье анализируются актуальные вопросы оспаривания нормативных правовых актов. Исследуются новеллы административно-процессуального законодательства, в контексте как Гражданского процессуального кодекса, так и через призму ныне действующего Кодекса административного судопроизводства. Автор акцентирует внимание на проблемах, возникающих в правоприменительной практике при реализации норм КАС РФ.*

*Ключевые слова: Административный процесс, Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс административного судопроизводства, порядок обжалования нормативных правовых актов.*



*Abstract: the article examines current issues challenging the regulatory legal acts. Examines the novelties of the administrative procedure law, in the context of both the Civil procedure code, and through the prism of the current code of administrative procedure. The author focuses on the problems arising in law enforcement practice in the implementation of the CAS rules of the Russian Federation.*

*Key words: Administrative process, Civil procedure code, Code of administrative procedure, the appeal procedure regulations.*

Процессуальное законодательство, формируя порядок защиты субъективных частных прав, также устанавливает процедуру защиты так называемых субъективных публичных прав. К таким правам можно отнести гражданские свободы, политические права, права публичных служб и т.д. Данные права субъектов правоотношений в большинстве случаев нарушаются государственными органами и должностными лицами посредством их действий или бездействий.

В этой связи особое значение имеет институт оспаривания нормативных правовых актов, который с введением в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)<sup>1</sup>, перестал регулироваться нормами гражданского процессуального права. До введения в действие вышеназванного акта, производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части достаточно скудно регулировалось ст.ст. 251-253 главы 24 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)<sup>2</sup>. В новой редакции КАС РФ дана более

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015)//Собрание законодательства РФ. 2015, № 10, ст. 1391.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002, № 46, ст. 4532.

широкая регламентация процедуры судебного разбирательства по данной категории дел. Для уяснения характера привнесенных новшеств в данный институт, нами был проведен анализ главы 21 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Данная категория дел отнесена ст. 20 и 21 КАС РФ к подведомственности верховных судов республик, краевых, областных и равных им, а также Верховного суда РФ. В редакции ГПК РФ с заявлениями по таким делам граждане изначально могли обращаться в районный суд. Данное нововведение говорит о сложности разрешения таких дел, что требует от судей соответствующей квалификации, профессиональной подготовки и опыта работы. Это наводит на мысль о важности таких дел для общества и государства, поэтому для более эффективного и правильного разрешения дела эта категория дел была исключена из подсудности районных судов, которые итак перегружены. Также, требование о профессиональной подготовке предъявляются и представителям лиц по данным делам – они должны иметь высшее юридическое образование.

Необходимо обратить внимание, что произошли некоторые изменения в терминологии института оспаривания нормативных правовых актов. Поменялись наименование сторон процесса – в КАС РФ используются понятия административный истец и административный ответчик, в то время как в ГПК РФ использовались понятия заявителя и заинтересованного лица. Соответственно в суд подается административное исковое заявление, а не заявление, как это было в ГПК РФ.

В субъектном составе лиц имеющих возможность обращения в суд по данному виду споров значимых изменений нет, за исключением добавления возможности обращения Центральной избирательной комиссии, а также избирательной комиссии субъекта РФ и муниципального образования по делам о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ не действующим полностью или в части<sup>3</sup>. Данная норма, появилась в результате слияния норм глав 24 и 26 ГПК РФ и, как представляется, призвана унифицировать способы защиты избирательных прав граждан как одного из основ демократического правового государства.

В п. 2 ст. 208 КАС РФ указано, что общественное объединение может обращаться в суд с административным иском о признании недействительным нормативного правового акта в защиту прав, свобод, законных интересов всех членов данного общественного объединения, в случае если это предусмотрено законом. Представляется, что данная норма ограничивает право обращения общественных организаций в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, так как это было возможно в гражданском процессе. Согласно ч. 1 ст. 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом. Например, п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» дает возможность обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей). В связи с этим, считаем, что п. 2 ст. 208 КАС РФ необходимо дополнить, и дать возможность общественным объединениям представлять интересы неопределенного круга лиц.

---

<sup>3</sup> Шмалий О.В. Избирательные права как объект судебной защиты: новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации// Северо-Кавказский юридический вестник. № 3. 2015.

Следует отдельно остановиться на предусмотренных ст. 211 КАС РФ мерах предварительной защиты по административному иску об оспаривании нормативного правового акта. Согласно этой норме суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его положений в отношении административного истца. Эта норма является новшеством в институте оспаривания нормативных правовых актов, так как в п. 7 ст. 251 предыдущей редакции ГПК РФ говорилось, что подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает его действие. Это положение также подкреплялось в п. 14 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>4</sup>, где судье запрещалось применять меры обеспечения по данным делам. В новом кодексе законодатель пошел на расширение прав административного истца, что как представляется должно помочь в сведении к минимуму негативного влияния спорного нормативного правового акта. Здесь на наш взгляд ярко проявляется принцип состязательности сторон, когда заведомо сильная сторона в лице публично-правового образования, по сути, может быть полностью лишена даже теоретически возможных рычагов воздействия на более слабую сторону в лице административного истца на время разрешения спора. Однако непонятным остается тот факт, что вышеназванное Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 N 48 до сих пор действует без изменений.

Срок рассмотрения дела в Верховном Суде РФ оставлен без изменения – три месяца, однако в остальных судах он увеличен до двух месяцев. В ГПК

---

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ, №1, январь, 2008.

РФ срок рассмотрения дела устанавливался в один месяц. Отдельно оговорены сроки рассмотрения дел связанных с защитой избирательных прав граждан и оспаривания закона субъекта РФ о роспуске органа муниципального образования. В первом случае сроки регулируются ч. 1 ст. 213 КАС РФ, во втором случае срок рассмотрения дела равняется десяти дням.

Нормативный правовой акт, действовавший определенное время, по истечению которого он утратил силу, также может быть оспорен (п. 11 ст. 213 КАС РФ). Такая норма предусмотрена для защиты прав граждан и организаций в случае, если в период действия того или иного нормативного правового акта нарушались их права и законные интересы.

После рассмотрения дела суд выносит решение об удовлетворении заявленных требований и признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части или об отказе в удовлетворении требований. После принятия решения оно публикуется в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения в течение одного месяца.

Из всех последствий судебного решения по делу об оспаривании нормативного правового акта, указанных в ст. 216 КАС РФ, интересно отметить п. 4 названной статьи, в соответствии с которым суд может обязать субъекта, чей акт признан недействующим, принять новый акт заменяющий предыдущий. Тем самым законодатель расширил права суда в части принятия решения, а также создал условия для оперативного разрешения вопроса об урегулировании отношений, оставшихся без правовой регламентации.

Особое внимание следует обратить на статью 217.1 КАС РФ «Рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Данная норма является абсолютно новой, до этого не встречавшаяся в других актах законодательства РФ. Суть указанной нормы сводится к возможности обжаловать различные акты, которые принимаются во исполнение законов, и которые имеют признаки нормативного правового акта. Такими актами являются различные письма, указания министерств, ведомств, Центрального банка РФ и государственных внебюджетных фондов и др. Данное нововведение было подготовлено по указанию Конституционного суда, удовлетворившего жалобу ОАО «Газпром нефть» на положения письма ФНС от 21 августа 2013 года N AC-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых»<sup>5</sup>.

В большинстве своем изменения, привнесенные в институт оспаривания нормативных правовых актов, носят положительный характер. Четко прослеживается курс законодателя на расширение процессуальных прав административных истцов, созданы наиболее благоприятные условия для защиты субъективных публичных прав граждан и организаций. Но до сих пор остается непонятна ситуация с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»: применять ли его судьям, применять лишь в той части, которая не противоречит нормам КАС РФ или не применять вообще. Видимо Верховный Суд РФ взял паузу для того, чтобы выработалась практика применения закона и в дальнейшем дать свои разъяснения по накопившимся противоречиям.

---

<sup>5</sup> Письмо ФНС России от 21.08.2013 № AC-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых»// СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу в связи с изданием Письма ФНС России от 11.06.2015 № ГД-4-3/10174.

### Список используемой литературы

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015)//Собрание законодательства РФ. 2015, № 10, ст. 1391.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002, № 46, ст. 4532.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ, №1, январь, 2008.
4. Письмо ФНС России от 21.08.2013 № АС-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых»// СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу в связи с изданием [Письма](#) ФНС России от 11.06.2015 № ГД-4-3/10174.
5. Шмалий О.В. Избирательные права как объект судебной защиты: новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации// Северо- Кавказский юридический вестник. № 3. 2015.

УДК 342

**ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ,  
РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД**

**LEGAL FORMS OF PLANNING PROCUREMENT OF GOODS,  
WORKS AND SERVICES FOR STATE NEEDS**

Белякова Е. П.

магистрант Южно-Российского  
института управления РАНХиГС,  
кафедра административного и  
служебного права

Belyakova Elizabeth

graduate student of South-Russian  
Institute of Management RANHiGS

В данной статье рассматриваются формы планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Проанализированы характерные особенности формирования и утверждения планов закупок и планов-графиков закупок. Выявлена и обоснована необходимость обоснования государственных закупок. В заключение раскрываются характерные черты нововведений закона о контрактной системе, а именно нормирования и общественного обсуждения государственных закупок.

Ключевые слова: контрактная систем, государственные закупки, планирование закупок, план закупок, план-график закупок, обоснование закупок, нормирование в сфере закупок, общественное обсуждение.

Abstract: This article discusses the form of procurement planning of goods,

---

**Электронный вестник Ростовского социально-экономического  
института. Выпуск № 2 (январь-март) 2015**



works and Services for government needs. We analyzed the characteristics of the formation and approval of the procurement plans and procurement schedules . It revealed the necessity and justification of public procurement . In conclusion, the features of the innovations of the law on contract system, and namely, regulation and public discussion of government procurements were disclosed.

Tags: contract systems , government procurement , procurement planning , procurement plan , procurement schedule , study procurement , standardization in procurement , public discussion .

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) все государственные учреждения с 01.01.2016 должны осуществлять планирование закупок товаров, работ и услуг<sup>6</sup> (далее – ТРУ) и при планировании своих закупок осуществлять их обоснование<sup>7</sup>.

Так, планирование закупок осуществляется путем составления и утверждения планов закупок и планов-графиков закупок<sup>8</sup>, первый из которых формируется на очередной финансовый год и плановый период срока действия бюджета, второй только на очередной финансовый год. Например, с учетом того, что бюджеты трехлетние, в 2016 г. учреждения сформируют планы закупок на 2017 г. (очередной финансовый год) и 2018 - 2019 гг. (плановый период), а план-график – только на очередной финансовый год - 2017 г.

Планы закупок, формируемые в процессе составления проекта бюджетов бюджетной системы РФ, должны содержать в себе цель закупки, обоснование ее необходимости, сроки осуществления планируемых закупок и объемы финансового обеспечения на проведение закупки. Так, на

---

<sup>6</sup> Статья 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" \\\ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013г. (далее - Закон о контрактной системе).

<sup>7</sup> Статья 18 Закона о контрактной системе.

<sup>8</sup> Статья 17 Закона о контрактной системе.

сегодняшний день, планы закупок ведутся с учетом таких нормативно-правовых документов, как Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 552 "Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также Требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд", Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1043 "О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг".

В соответствии с планом закупок государственным учреждениям необходимо сформировать план-график закупок, в котором, включаются следующие сведения:

- идентификационный код закупки;
- наименование и описание объекта закупки с указанием характеристик такого объекта, обоснование, этапы оплаты (если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно);
- дополнительные требования и их обоснования;
- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора данного способа;
- дата начала закупки;
- информация о размере предоставляемых обеспечения соответствующей заявки участника закупки и обеспечения исполнения контракта;
- информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта;
- информация о банковском сопровождении контракта<sup>9</sup>.

Сейчас планы-графики формируются с учетом такого нормативно-

---

<sup>9</sup> Статья 21 Закона о контрактной системе.

правового документа, как Приказ Министерства экономического развития РФ № 182, Казначейства России № 7н от 31.03.2015, который устанавливает особенности размещения в единой информационной системе (далее – ЕИС) планов-графиков размещения заказов на 2015 - 2016 гг., Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 553 "Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд", Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 554 "О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг".

Заказчик может осуществить ту или иную закупку только в случае, если она содержится в плане закупок и в плане-графике. Поэтому, в случае изменения цели закупки, нормативов затрат на закупки, с реализацией федеральных законов, приказов, поручений, нормативно-правовых актов или других параметров закупки, данные изменения должны быть отражены как в плане закупок, так и в плане-графике.

Следующим пунктом, который было бы целесообразно рассмотреть в данной теме, является обоснование закупок. Обоснование закупок призвано обеспечить соблюдение принципов ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективности осуществления закупок.

Порядок обоснования закупок ТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования устанавливает такой нормативно-правовой акт, как Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 "Об установлении порядка обоснования закупок товаров,

работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования".

При формировании плана закупок обоснованию будет подлежать объект закупки исходя из необходимости соответствия конкретной цели закупки. Так, в табличной форме плана закупок имеется колонка "Цель осуществления закупки", в которой должно указываться то или иное мероприятие государственной программы, в рамках которого госучреждение делает закупку, и ожидаемый результат реализации данного мероприятия. Кроме того, в качестве приложения к плану закупок и плану-графику должен выступать отдельный документ об обосновании объекта (объектов) закупок, составленный в соответствии с формой, установленной Правительством РФ<sup>10</sup>.

Обоснование в отношении объекта (объектов) закупки, при формировании и утверждении планов закупок, представляет собой табличную форму, в которую по каждой закупке вносятся следующие данные:

1. *Идентификационный код.* Порядок формирования данного кода, в том числе его состав и структура, установлен Приказом Министерства экономического развития РФ от 29.06.2015 № 422 "Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки".

2. *Наименование объекта закупки* - соответствует тому, что в существующих планах-графиках называется "наименование предмета контракта", например системный блок.

3. *Наименование государственной программы, программы субъекта РФ, муниципальной программы*, если закупка планируется в рамках указанной программы. В настоящий момент в соответствии с бюджетным законодательством, которое предусматривает самое широкое применение

---

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 "Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования" \| "Собрание законодательства РФ", 15.06.2015, N 24, ст. 3476

программно-целевого метода управления и бюджетирования, деятельность государственных учреждений, как правило, осуществляется в рамках государственных программ. В рамках этих программ формируются и бюджетные расходы на деятельность учреждений<sup>11</sup>. Например, деятельность государственных бюджетных учреждений здравоохранения Ростовской области осуществляется в рамках региональной Государственной программы Ростовской области "Развитие здравоохранения" на 2014 - 2017 годы<sup>12</sup>.

4. *Наименование мероприятия* государственной программы, программы субъекта РФ, муниципальной программы, наименование функции, полномочия государственного органа, органа управления государственным внебюджетным фондом, муниципального органа и (или) наименование международного договора РФ.

5. *Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки* мероприятию государственной программы, функциям, полномочиям и (или) международному договору РФ. В данном пункте необходимо указать, каким образом осуществление закупки соответствует указанному выше мероприятию государственной программы. Например, в случае покупки системного блока в рамках мероприятия по укреплению материально-технической базы государственного учреждения можно указать, что приобретение данного товара будет способствовать укреплению материально-технической базы учреждения.

6. *Полное наименование, дата принятия и номер утвержденных нормативных правовых актов*, устанавливающих требования к отдельным видам ТРУ (в том числе предельные цены) и к определению нормативных затрат на обеспечение функций, полномочий государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов, в том числе подведомственных указанным органам

<sup>11</sup> Часть 4 статьи 21, статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации

<sup>12</sup> Утверждена Постановлением Правительства Ростовской области от 25 сентября 2013 г. № 593 \ "Наше время", N 527-531, 23.10.2013.

казенных учреждений, или указание на отсутствие такого акта для соответствующего объекта закупки.

При формировании другого документа - плана-графика - обоснованию подлежат:

- начальная (максимальная) цена контракта (далее - НМЦК) или цена контракта в случае закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки, если способом закупки является конкурс с ограниченным участием или двухэтапный конкурс<sup>13</sup>.

Данные обоснования должны содержаться в отдельном приложении к плану-графику по каждому объекту закупки. Это приложение, также как и приложение к плану закупок, составляется по табличной форме, в которую по каждой закупке помимо ее идентификационного кода и наименования объекта вносятся следующие данные:

*1. НМЦК, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком.*

*2. Наименование метода определения и обоснования НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.* В соответствии с Законом о контрактной системе для определения НМЦК или цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, могут применяться следующие методы: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод и затратный метод<sup>14</sup>.

*3. Обоснование невозможности применения для определения и обоснования НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, методов, указанных в ч.1, ст.22 Закона о контрактной*

<sup>13</sup> Часть 3 статьи 18, части 2, 2.1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

<sup>14</sup> Статья 22 Закона о контрактной системе.

*системе*, а также обоснование метода определения и обоснования НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, не предусмотренного ч.1, ст.22 Закона о контрактной системе.

Если при планировании закупки заказчик не смог применить ни один из вышеперечисленных методов определения НМЦК или цены контракта с единственным поставщиком - Закон о контрактной системе это допускает. В данной позиции необходимо обосновать эту невозможность и метод, который был применен вместо вышеперечисленных. Если был применен какой-либо из вышеуказанных методов, данная позиция не заполняется.

*4. Обоснование НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.* В данном пункте следует описать конкретную процедуру применения того или иного метода для определения НМЦК или цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Например, если при закупке канцелярского инвентаря используется метод сопоставимых рыночных цен, то необходимо предоставить собранные данные от различных поставщиков и расчет итогового результата<sup>15</sup>. Если закупка осуществляется у единственного поставщика, когда обоснование цены контракта не требуется (например, при закупке ТРУ на сумму, не превышающую 100 тыс. руб.<sup>16</sup>), эта позиция не заполняется.

*5. Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).* Указывается один из способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), который предусматривается Законом о контрактной системе и который госучреждение в рамках этого законодательства выбирает для осуществления закупки.

*6. Обоснование выбранного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).* Выбор того или иного способа определения

---

<sup>15</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 02.10.2013 № 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)"\\ "Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ", N 2, февраль, 2014.

<sup>16</sup> Часть 3 ст. 93 Закона о контрактной системе.

поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках контрактной системы осуществляется госучреждением с учетом различных факторов.

7. *Обоснование дополнительных требований к участникам закупки (при наличии таких требований).* Закон о контрактной системе предусматривает, что при использовании отдельных способов закупки, таких как конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс, государственному учреждению необходимо использовать дополнительные требования к участникам закупки. Данные требования определены в Постановлении Правительства РФ от 04.02.2015 № 99.

Таким образом, в соответствии с Законом о контрактной системе госучреждениям необходимо обосновывать каждую закупку. Обоснование закупок осуществляется при формировании плана закупок и плана-графика и служит для установления соответствия планируемых закупок целям их осуществления. В том числе под обоснованием закупки понимается разъяснение госучреждения относительно того, каким образом конкретная закупка будет способствовать целям, ради которых она проводится, каким образом формируется НМЦК, каким образом выбран способ определения поставщика.

Оценка обоснованности закупок выносится посредством мониторинга и аудита в сфере закупок. По итогам такого контроля конкретная закупка может быть признана необоснованной. В таком случае органы выдают предписания об устранении выявленных нарушений и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Закона о контрактной системе, в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>17</sup>.

Нововведением Закона о контрактной системе является обязательное условие процедуры размещения государственного заказа - нормирование в

---

<sup>17</sup> Шмалый О.В. К вопросу о правовой природе критериев эффективности исполнительной власти. Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. №1. С. 154-156



сфере закупок, которое является правовым механизмом, призванным обеспечить достижения целей эффективного использования бюджетных средств. Так, под нормированием понимается установление требований к закупаемым государственными учреждениями ТРУ, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши<sup>18</sup>. На сегодняшний день общие правила нормирования в сфере закупок представлены в Постановлении Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 "Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)".

Выделяется 2 способа нормирования в сфере закупок, которые могут применяться как совместно, так и по отдельности:

- установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг);
- установление нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к:

- количеству;
- потребительским свойствам;
- иным характеристикам товаров, работ, услуг.

Данные требования призваны обеспечить государственные и муниципальные нужды, и вместе с тем предотвратить закупки товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ.

---

<sup>18</sup> Статья 19 Закона о контрактной системе

Очередным нововведением является обязательное общественное обсуждение закупок. Провозглашая принципы открытости и прозрачности контрактной системы в сфере закупок, Закон о контрактной системе установил на законодательном уровне порядок осуществления общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок ТРУ, а также случаи обязательного общественного обсуждения закупок и порядок его проведения.

Общественный контроль может осуществляться в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в иных формах.

В соответствии с положениями Закона о контрактной системе и с учетом переходных положений ст. 112 Закона о контрактной системе обязательное общественное обсуждение закупок в 2016г. проводится:

- если НМЦК, превышает один млрд. рублей в порядке, установленном Минэкономразвития России<sup>19</sup>;

- в иных случаях проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, если соответственно законодательством субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами установлены такие случаи и порядок;

Законом о контрактной системе установлено требование к периоду времени, в течение которого проводится обязательное общественное обсуждение закупок<sup>20</sup>.

Так, общественное обсуждение начинается с даты размещения в ЕИС планов закупок, содержащих информацию о закупках, подлежащих обязательному общественному обсуждению. Заканчивается общественное

---

<sup>19</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 октября 2015 г. № 795 \\\ "Российская газета", N 285, 17.12.2015 г.

<sup>20</sup> Статья 20 Закона о контрактной системе

обсуждение не позднее срока, до истечения которого определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено заказчиком.

Отметим, что п.5, ч.3, ст.112 Закона о контрактной системе допускает определение законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами иных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок. Например, Закон Челябинской области от 28.08.2014 № 741-ЗО "Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области", Постановление правительства Республики Башкортостан от 25.07.2014 № 344 "О дополнительных случаях проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения государственных нужд Республики Башкортостан" и др.

Обязанностью госучреждения является проведение такого обязательного общественного обсуждения в случаях, предусмотренных Приказом Министерства экономического развития РФ (до 2017г.) и Постановлением Правительства РФ (с 2017 г.), законодательством субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Гарантией исполнения данной обязанности служит норма ч.4, ст. 20 Закона о контрактной системе, согласно которой закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения.

Таким образом, в соответствии со ст. 20 Закона о контрактной системе с 01.01.2017г. Правительство РФ сможет установить случаи обязательного общественного обсуждения закупок, по результатам которых могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или размещение заказа может быть отменено.

### *Список используемой литературы*

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ) \ \ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 30.12.2015 № 464-ФЗ) \ \Собрание законодательства РФ , 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ред. от 30.12.2015 № 469-ФЗ) \ \ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.
4. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 "Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования" \ \Собрание законодательства РФ, 15.06.2015, N 24, ст. 3476
5. Постановление Правительства Ростовской области от 25.09.2013 г. № 593 (ред. от 18.11.2015) "Об утверждении государственной программы Ростовской области "Развитие здравоохранения" \ \ Наше время, N 527-531, 23.10.2013.
6. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 "Об установлении Дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие

участников закупки указанным дополнительным требованиям" \\ Собрание законодательства РФ, 09.02.2015, N 6, ст. 976.

7. Приказ Министерства экономического развития РФ от 02.10.2013 № 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" \\ Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, N 2, февраль, 2014.

8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 30.10.2015 г. № 795 "Об утверждении порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей" \\ Российская газета, N 285, 17.12.2015.

9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 29.06.2015 № 422 "Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки" \\ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.07.2015

10. Письмо Министерства юстиции РФ от 04.12.2014 № 15-111699/14 "Об осуществлении общественного контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе" \\ Правовая система: Консультант Плюс.

11. Шмалий О.В. К вопросу о правовой природе критериев эффективности исполнительной власти. Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. №1. С. 154-156

УДК 342

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК В РОССИИ**

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PUBLIC  
PROCUREMENT IN RUSSIA**

Бондарева Е. А.

магистрант,

Ростовский филиал Российского  
университета правосудия

Bondareva E. A.

FGBOU IN

"Russian Academy of Justice"

Master of first year

*В статье исследованы вопросы становления и развития государственных закупок в России. Автором в ретроспективе изучены основные исторические этапы развития института государственных закупок; посредством анализа нормативных актов определены этапы становления основных правовых принципов государственных закупок начиная с эпохи XVI века до наших дней.*

*Ключевые слова: история государственных закупок, торги, аукцион, государственный контракт.*

*The article describes the history of the formation and development of public procurement in Russia. The main historical documents, initiating the formation of*

---

**Электронный вестник Ростовского социально-экономического  
института. Выпуск № 2 (январь-март) 2015**

*the basic principles of public procurement since the era of the XVI century to the present day.*

*Key words: the history of public procurement, bidding, auction, government contract.*

Институт проведения торгов был известен еще Древнему Риму. Еще в IV веке в Древнем Риме тотально распространились так называемые литургии, в рамках которых государство возлагало на подданных те или иные социальные функции и обременения вплоть до принудительного труда, перевозок, поставок для государственных нужд и т.п. [1, с. 81].

История развития государственного заказа в России насчитывает несколько столетий, отдельные положения о государственных закупках можно обнаружить уже в документах XIII века, например в Переяславской летописи 1346г.

Однако, официальной датой истории Российских торгов принято считать 7 июля 1654г. – день издания «Указа о подрядной цене на доставку» царя Алексея Михайловича (отца Петра I) продуктов в Смоленск взамен на освобождение подрядчика от уплаты пошлины. Как отмечают исследователи, в Указе уже выделяются основные черты гос.заказа: публичность, объявленные заранее условия, поиск исполнителей.

Следующим наиболее заметным документом в сфере государственных закупок, положившим начало становления основных принципов осуществления закупок для государственных нужд, считается Указ Петра I «О вызове подрядчиков для делания пороха» 1714 года. Указ содержит следующее положение: «И для того порохового дела объявить Его Великого Государя указ по всем воротам, чтобы явились подрядчики всяких чинов люди в канцелярию Правительствующего Сената, и уговоры б свои записывали, кто сколько и как и по какой цене может пороху сделать». Указ

Петра I также содержит элемент публичности и открытости, т.е. отсутствие ограничения доступа, особого внимания заслуживает то, что в тексте документа устанавливается способ закупки пороха – по своей сути аналог современного запроса котировок.

В период правления Петра I нормативное регулирование правоотношений, связанных с заключением госконтрактов, приобрело наиболее системный характер. Статья 15 «Регламента Адмиралтейства и Верфи» который датируется 5 апреля 1722 года называется «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться» можно считать прообразом современного законодательства по проведению тендеров. В «Регламенте Адмиралтейства и Верфи» устанавливался порядок проведения конкурсных процедур: печатались билеты с условиями конкурса, проводилась проверка обязательности и состоятельности подрядчика, был назначен трехнедельный срок заключения подряда. При проведении торгов под эффективностью понималась «нижайшая цена подряда» при условии, что подрядчик был надежен, для чего необходимо было представить поручительства. Если подрядчик оказывался «неверным», т.е. необязательным или недостаточно состоятельным, подряд отдавался «верному» человеку, пусть даже и подороже, но чьи поруки и состояние соответствовали требованиям. Проводя аналогию с современным законодательством, можно сказать, что данная норма близка по своей сути к процедуре закупки путем проведения конкурса, когда победитель определяется исходя не только из предложений цены, но и по иным критериям.

В указанной статье находит свое развитие и закрепление принцип гласности закупок: « в случае возникновения нужды готовится билет, в котором указывается предмет подряда, время, с которого числа и по которое, и место, куды приходить...». Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие в город или покидающие его, могли с ними ознакомиться. Здесь же обычно сообщалось о льготах



подрядчикам и поставщикам, перечислялись лица, уже работающие по госзаказам [ 2, с. 34].

Принцип конкуренции в закупках и открытость доступа к ним также получили свое отражение и развитие в Регламенте 1722 года, в котором не предусматривалось каких-либо ограничений в отношении будущих поставщиков и подрядчиков. Все поступившие предложения претендентов в обязательном порядке регистрировались, для чего претенденты являлись в приказы и канцелярии.

Ряд статей Регламента предусматривал меры, направленные на предотвращение коррупции. Порядок снижения стоимости подряда устанавливался следующим образом: зажигалась суточная свеча, и соискателям объявлялось, «что ежели из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше», то уже утвержденный подряд или поставка передадутся ему. Но если такое предложение поступало после сгорания свечи, то оно не принималось. Свечу, во избежание различных эксцессов, охраняли два специально приставленных офицера [3, том №6].

Подводя итог оценки Регламента 1722г. можно сказать, что данный документ дал развитие и закрепил основные принципы проведения государственных закупок и имел достаточно продвинутые и прозрачные для своего времени механизмы определения подрядчиков и поставщиков.

Следующим ярким правовым актом, связанным со сферой государственных закупок, является Регламент Коммерц-Коллегии 1732г., особенностью которого является установление обязанности подрядчикам и поставщикам предоставлять справку об отсутствии долгов перед государством для получения допуска к участию в торгах.

В 1758 году появляется Регул провиантского правления. Как отмечают исследователи, значительное внимание в данном документе было уделено закупкам именно у производителей товаров, а не у посредников. Были также

утверждены сроки объявления торгов и требования к заявке претендентов в части ее информативности [4, с. 21].

Во времена Екатерины Великой в 1775-1776 годах была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России, коснувшаяся и государственных закупок. Для госзакупок в главном реформенном документе, именуемом «Учреждение о губерниях» была отведена отдельная статья под номером 118 «О контрактах по подряду, поставках и откупах». Согласно данной статье проведение торгов по контрактам на сумму до 10 000 рублей сроком не более 4 лет передавалось в Казенную палату, которая действовала от имени Императрицы и обязана была соблюдать условия заключенного договора независимо от обстоятельств, даже если это несло ущерб казне. Подразумевалось, что контракт, заключенный госорганом, подписан лично Государыней Императрицей, даже если он был составлен незаконно и с казенным ущербом. Казенные убытки взыскивались с членов Казенной палаты, которые их допустили. Контракты свыше 10 000 рублей находились в ведении Императрицы. Жестко определялись сроки объявления о казенной необходимости. Кроме прочего, указанный акт предусматривал обязанность губернаторов производить закупки необходимой продукции, при возможности, у местных производителей, чем достигалась экономия на доставке товара и стимулировалось развитие местного производства.

В 1802г. появляется «Устав о провианте для продовольствия и войск». Новшеством данного документа, выделяемым исследователями, является введение «справочной цены» для государственных заказов. В указанном Уставе был закреплён порядок определения цены, которая являлась основным показателем при объявлении и проведении торгов [4, с. 23]. В сопоставлении с настоящим временем – порядок определения начальной (максимальной) цены контракта.

Указ 1815г. «Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям» регламентирует порядок по которому заказчики наиболее крупные заказы могли разделять по частям. Говоря современным языком законодательства, заказчики делили заказ на лоты.

Во времена правления Николая II в 1900г. было принято «Положении о подрядах и поставках», которое действовало до октября 1917, в нем предусматривалось проведение торгов трех типов: изустные торги, торги посредством запечатанных объявлений и смешанные, т.е. уже четко выделяются способы закупки.

Таким образом, мы видим, что тема государственных закупок, отнюдь не изобретение наших дней. В условиях проведения торгов начала XX века прослеживаются положения, принимаемые в современных условиях. На протяжении двух веков, до самой революции, система конкурсного поиска исполнителей государственных заказов развивалась и совершенствовалась.

После Октябрьской революции на свет появился ряд законодательных актов, так или иначе связанных со сферой государственного заказа, но ввиду того, что курс на развитие коммунизма не предусматривал рыночной системы хозяйствования, законодательные акты просуществовали недолго. Субъектами же действующих законодательных актов в сфере гос.закупок являлись исключительно государственные предприятия и учреждения. Только после распада СССР начнется новый виток развития законодательства о закупках для гос. нужд.

В 1992 году Всемирный банк начал свою деятельность в России. Правила проведения закупок (конкурсных торгов), сформулированные на основе его 50-летнего опыта работы в различных странах-заемщиках, подробно изложены в документе «Руководство: закупки по займам МБРР (Международного банка реконструкции и развития) и кредитам МАР (международной ассоциации развития)». Равенство возможностей для поставок оборудования, товаров, работ и услуг для всех стран — участников

Всемирного банка, с одной стороны, и прозрачность процедур закупок, с другой стороны, являющиеся основой деятельности Всемирного Банка стали своего рода руслом, по которому и в нашу страну потекли финансовые потоки с Запада [5, с. 26]. В нашей стране началась «эра торгов» и «закупок».

В российском законодательстве на тот момент не было ни одного законодательного акта, регулирующего процесс организации закупок и размещения заказов. В сложившихся экономических условиях важным и значимым для новой России стал Указ Президента РФ от 08.04.97 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», утвердивший «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд». Именно этот Указ, ввел в российскую жизнь обязательные конкурсные торги при закупках для нужд государства, открыл новый этап цивилизованных закупок для госнужд в России [6, с. 28]. С этого указа началась история российской системы госзакупок. Первые массовые закупки товаров и услуг путем проведения конкурсных торгов начались уже в мае 1997 г.

Формирование института государственных закупок продолжалось как посредством принятия норм материальных, так и процессуальных, что способствовало развитию контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти и эффективному применению данного института [7]. В 1999 году был принят Федеральный закон от 06.05.1999 N 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»; в 2005 году ему на смену пришел Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», утративший силу в январе 2014г. В настоящее время государственные закупки проводятся в соответствии с нормами Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

### *Список используемой литературы*

1. Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы: в 2 т. — М.: Статут, 2012. Т. 1.
  2. Анощенко Е.Н. Из истории проведения подрядных торгов. Киев: «Пирамида». 1994 г.
  3. «Полное собрание законов Российской Империи» / Российская национальная библиотека.
  4. Богачев П.В. Очерк истории развития государственных закупок в России / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. II.
  5. Манько СВ. Торгов естественный отбор// Конкурсные торги. 1998. №2.
  6. Поставки для госнужд. Вопросы правового обеспечения. Интервью с В.И. Смирновым и О.М. Козырь// Конкурсные торги. 1998. №5.
- Гензюк Э.Е., Шмалий О.В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти// [Пробелы в российском законодательстве](#). 2012. № 6. С. 211

УДК-342

**ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ  
НОТАРИАТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**HISTORY AND DEVELOPMENT OF NOTARIES IN THE RUSSIAN  
FEDERATION**

Гречка И. Д.  
магистрант Ростовского филиала  
Российского государственного  
университета правосудия

Grecgka Irina  
1st year student of Magistracy  
Russian State University  
Justice (Rostov Branch)

*В статье рассматривается история зарождения института нотариата в мире и в России. Указывается рецепция института нотариата в России. Раскрывается возможность участия нотариусов в процедуре медиации. Обоснована обязательность реформирования законодательства о нотариате.*

*Ключевые слова : история нотариата, нотариус, латинский нотариат, профессиональная деформация, медиация.*

*Annotation. The article discusses the history of the birth of notary institute in the world and in Russia. Indicates reception notary institute in Russia. It expands*

*the possibility of participation of notaries in mediation procedure. Rationale bound reforming legislation on notaries. Rationale*

*Keywords: history of notaries, notary, Latin notaries, professional deformation, mediation.*

В условиях глубокого реформирования всей правовой системы России, в том числе реформы направленной на развитие несудебных форм защиты прав и свобод, стоит рассмотреть эволюцию института нотариата Российской Федерации, а также его дальнейшее развитие.

Для появления нового института права нужны определенные исторические и правовые предпосылки. Возникновение нотариата стало необходимо для закрепления прав и обязанностей в юридической форме между субъектами сделки, чтобы обеспечить охрану интересов данных лиц.

Историю нотариата можно разделить на 3 этапа : зарождение, развитие и современное состояние.

Появление института нотариата приписывается Древнему Риму, где возникает система писцов в судах и секретарей у частных лиц, которых называли табеллионами. Они оказывали желающим нотариальные услуги, но не состояли на государственной службе.

В дальнейшем развитии нотариата способствовала Римская церковь в II-III в. н.э. При церкви могло быть неограниченное число нотариусов, и в их функции входило : составление актов связанных с делами церкви, удостоверение документов (н-р : дарение земель в пользу церкви).

Начиная с VIII в. церковь распространила действие нотариата в сферу светских отношений, но к XV в. роль церкви ослабевает, нотариат переходит в подчинение государства.

Современный институт нотариата сформировался около 200 лет назад во Франции. Во время революции 1791 года был издан закон от 25 вантоза XI, и в соответствии с ним нотариус назначался пожизненно и ему был

выделен определенный район местности, где он осуществлял свою деятельность. В функции нотариуса входило : составление описи имущества, совершение публичных торгов, брачных договоров, и пр. Этим законом была создана модель латинского нотариата, в которой нотариус выступает в качестве независимого представителя государства, наделенного полномочиями совершать нотариальные действия, одновременно неся ответственность за совершение этих действий [1].

Историю развития нотариата в России можно определить к XV в., так в Судебниках 1497 г. и 1550 г. имеются упоминания о лицах, составлявших и оформлявших сделки [2].

Следующие закрепление нотариальной деятельности было в Соборном уложении 1649 г. В нем были указаны служащие- площадные подъячие, ими были профессиональные писцы, действовавшие в интересах обращающихся к ним лиц.

Главным событием развития системы нотариата была реформа Александра II в XIX в. Состоялось формирование самостоятельного института российского нотариата. В 1866 году 14 апреля было утверждено Положение о нотариальной части. Это положение закрепило, что нотариус считается государственным служащим, а также нотариусы были разделены на старших и младших. Нотариусы могли свидетельствовать подлинность подписей, доверенностей, обязательств (договоры займа, найм недвижимости, и др.), верности копий.

Возложив на нотариусов важную и ответственную задачу совершения и укрепления публичных актов, законодатель определил также и меры предупреждения возможных их злоупотреблений. В случае выявления нарушений и злоупотреблений по должности, а равно и за совершение действий вне службы, не совместимых с достоинством и званием, виновные несли как дисциплинарную, так и уголовную ответственность [3].



Если в какой-либо местности отсутствовал нотариус, его обязанности исполняли мировые, городские и окружные судьи.

Следующие коренные изменения были внесены Постановлением ЦИК СССР от 14 мая 1926 г. «Об общих принципах организации государственного нотариата», где устанавливалось подчинение нотариата судебным органам.

Так частный нотариат вернулся только в 1990 годах, в связи с принятием «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» 11 февраля 1993 года.

Этот документ в корне изменил правовые основы деятельности нотариата. Выделил государственных нотариусов и нотариусов, занимающихся частной практикой, определил обязательность наличия юридического образования и стажировки, а также прохождения квалификационного экзамена нотариусом, и в конечном счете получения лицензии на нотариальную деятельность.

На данный момент Основы остаются основополагающим законом, который регулирует нотариальную действительность. Проект ФЗ «О нотариате и нотариальной деятельности в РФ» уже разработан, но увы не принят. Данный проект во многом модернизирует институт нотариата: повышает требования претенденту на статус нотариуса; обязывает нотариуса повышать профессиональную квалификацию; расширить основания прекращения деятельности нотариуса; внедрение действий по примирению сторон с помощью медиативных процедур.

Так нотариат рассматривается не только как орган обеспечивающий защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусом нотариальных действий, но и давая нотариусу роль медиатора. Однако, на данный момент закон не предусматривает прямую обязанность нотариусов к посредничеству.

Стоит рассмотреть нотариат в качестве института превентивного правосудия. Превентивная функция нотариата позволяет участникам

гражданских правоотношений воспользоваться уникальными способами правовой защиты, выраженными в совершении ряда нотариальных действий, направленных на снижение риска и возможных потерь от участия в гражданском обороте [4; 5].

Актуальность института медиации как в зарубежных странах, так и в России вызвана способствованием урегулированию споров без участия судебных органов. Суды будут освобождены от определенно количества споров, которые будут урегулированы с помощью процедуры медиации, осуществленной нотариусами при выполнении своих функций [6].

Так в соответствии с Федеральным законом «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 7 октября 2010 года под медиацией понимается примирение конфликтующих сторон при помощи третьего нейтрального лица.

Медиатор с помощью психологическим приемов и техник создает условия для нахождения взаимовыгодного для сторон решения. Нотариус может выступать в роли медиатора так как его профессиональная деятельность основывается на нейтральном статусе к сторонам, доверительности, а также конфиденциальности (нотариальная тайна). Нотариальная медиация как процедура состоит из ряда последовательных стадий и завершается в случае успеха заключением медиативного соглашения [7].

Так например, при осуществлении нотариального действия по удостоверению брачного договора, между супругами могут возникать разногласия. При этом нотариус должен достигнуть консенсуса, прийти к единому знаменателю, чтобы обе стороны были довольны результатом соглашения. Сложность заключается в постоянном лавировании между правовыми, этическими и эмоциональными аспектами. Кроме того, эффективность медиации зависит от конфликтующих сторон, состояния их правовой культуры, степени осознания мирного выхода из конфликта [8].

Для использования такого инструмента как медиация, нужен профессионализм, постоянное развитие нотариуса как медиатора и готовность помочь в ситуации, проанализировав ее с разных сторон и последствий.

Стоит опасаться профессиональной деформации нотариуса, т.к. при постоянном напряжении, стрессах, активном нахождении выходов из конфликтной ситуации ведет к «эмоциональной отстраненности». «Эмоциональная отстранённость», когда личность почти полностью исключает эмоции из сферы профессиональной деятельности, её почти ничто не волнует, почти ничто не вызывает эмоционального отклика – ни позитивные обстоятельства, ни отрицательные [9].

При профессиональном выгорании нотариуса, существует опасность вместо разрешения конфликта, стать источником разногласий. Так нотариус может проявлять излишнюю настороженность, подозрительность или наоборот безразличие к проблемам клиента.

Но нотариус высококвалифицированный должен работать над собой, совершенствовать себя как личность, не допускать как ощущений отстраненности, так и не проявлять излишние сострадание, и не переходя на сторону одного клиента, задевая права другого.

Должны разрабатываться программы и курсы повышения квалификации нотариуса в сфере медиации для полного овладения техниками медиации, повышения мастерства и компетентности.

При освоении методов медиации нотариус их может применять не только при общении с клиентами, но и с работниками нотариальной конторы, коллегами, в различных сферах профессиональной и социальной жизни.

Придание нотариату роли «превентивного правосудия», а нотариальной деятельности статуса юридического процесса являются первостепенными задачами в процессе модернизации системы оказания квалифицированной юридической помощи [10].

Также стоит в проекте ФЗ «О нотариате и нотариальной деятельности в РФ» санкционировать возможность оказания нотариусом оказания услуг медиатора, указать тарифы за эту услугу.

Стоит в дальнейшем закрепить проведение нотариусом процедуру медиации вне совершения нотариального действия, что весьма расширит полномочия нотариуса.

### Список используемой литературы

1. Мазина Г.П. К вопросу реформирования нотариата в России / Г.П. Мазина // Территория науки. 2014. №3. С.117-126.
2. Зимина Т.П. История развития института нотариата в России / Т.П. Зимина // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. №1. С.111-113.
3. Родина С.В., Тараканова Н.Г. Нотариат в системе правовых учреждений дореволюционной России: провинциальный акцент / С.В. Родина, Н.Г. Тараканова // Нотариус. 2010. № 4. С. 31-35.
4. Москаленко И.В. Нотариальная деятельность и адвокатура / И.В. Москаленко // Современное право. 2006. № 4. С. 66-68.
5. Шмалый О.В. [Регистрация как форма государственного управления](#). автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ростовский юридический институт МВД Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. С. 16.
6. Гура Г.М. Участие в альтернативном разрешении правовых конфликтов - новое направление в деятельности органов нотариата / Г.М. Гура // Территория науки. 2015. №2. С.170-175.
7. Ралько В.В., Фомин В.А. Нотариат в предотвращении и разрешении юридических конфликтов. Нотариальная медиация: монография. М. Юрист, 2014. 160 с.

8. Геворкян Т.Б. Медиация как один из альтернативных способов разрешения споров и ее влияние на правовую культуру общества / Т.Б. Геворкян // Вестник ВолГУ. 2014. №4. С.155-158.
9. Профессиональное самосознание нотариусов в современной социальной среде / Н.Д. Даровская, П.Б. Кодес, Э.В. Лидская, О.Н. Носкова М.: ФРПК, 2009. 240 с.
10. Кашковский В.С. Юридическая помощь нотариуса: «Скрытый потенциал» / В.С. Кашковский // Вестник ТГУ. 2009. №6. С.401-405.

УДК-342

**К ВОПРОСУ ОБ ОСПАРИВАНИИ (ОБЖАЛОВАНИИ)  
ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**THE ISSUE OF CONTESTATION (APPEAL) OF THE PROTOCOL  
ON ADMINISTRATIVE OFFENSE**

Колесникова Наталия Михайловна  
студентка 1 курса магистратуры  
Российского государственного  
университета  
правосудия (Ростовский филиал)

*Kolesnikova Nataliya  
the student of 1 course of a magistracy  
Russian state University of justice  
(Rostov branch)*

*В статье исследуется правовая природа протокола об административном правонарушении, а также спорные вопросы, возникающие при применении института административного обжалования. На основании проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что протокол об административном правонарушении не обладает признаками ненормативного правового акта. По своей правовой природе он является процессуальным документом, фиксирующим факт совершения административного правонарушения, и служит одним из доказательств по делу об административном правонарушении.*

*Ключевые слова: протокол, правонарушение, административная ответственность, оспаривание.*

*Abstract: the article examines the legal nature of administrative offence Protocol, as well as controversial issues arising from the application of the Institute of administrative appeal. On the basis of the conducted research the author comes to the conclusion that the Protocol on administrative offence has no signs of non-normative legal act. By its legal nature it is a procedural document establishing the fact of committing an administrative offence, and is one of the proofs on business about an administrative offence.*

*Key words: Protocol, offence, administrative responsibility, challenging.*

Протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, служащим основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, поскольку в данном документе фиксируется факт совершения соответствующего нарушения.

Протокол составляется в большинстве случаев совершения правонарушений. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее-КоАП РФ)<sup>21</sup> установлены исключения из этого общего правила. Во-первых, дела о некоторых категориях административных правонарушений возбуждаются только прокурором, который выносит соответствующие постановления. Во-вторых, предусмотрены случаи, когда административное наказание в виде предупреждения или штрафа назначается на месте совершения правонарушения, где и происходит процессуальное оформление соответствующих действий, не требующих составления протокола. В-третьих, протокол не составляется при выявлении правонарушения в области дорожного движения, зафиксированного с

---

<sup>21</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.04.2016)// Собрание законодательства РФ. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, а также правонарушений в области благоустройства территории, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств.

В судебной практике, а также в процессе применения института административного обжалования, возникает вопрос о правомерности обжалования протокола об административном правонарушении, а также протоколов, составленных в связи с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (протокол задержания; протокол осмотра; протокол изъятия вещей и документов; протокол о направлении на медицинское освидетельствование и др.).

Исходя из смысла главы 30 КоАП РФ подлежат обжалованию следующие процессуальные документы:

- постановление о назначении административного наказания;
- постановление о прекращении производства по делу;
- определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Ранее в юридической литературе высказывалось мнение о возможности оспаривания протокола об административных правонарушениях по правилам главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)<sup>22</sup>

В частности, Постановлением Верховного Суда РФ от 11 апреля 2005 г. № 7-АД04-2 протокол об административном задержании признан

---

<sup>22</sup>Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002, № 46, ст. 4532.



незаконным, поскольку в нем не приведены мотивы задержания. Несмотря на то, что данным Постановлением признается незаконным протокол об административном задержании в мотивировочной части судебного акта указывается, что «сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания лица. Мотивы задержания должны быть указаны в протоколе об административном задержании (ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ)»<sup>23</sup>.

Таким образом, правоприменитель определяя правовую природу протокола об административном правонарушении, рассматривает его прежде всего через призму допустимого или относимого доказательства. Такой же подход системно просматривается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2<sup>24</sup>.

В частности, в абзаце 6 пункта 7 Постановления отмечается, что в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании решений, действий (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). В этом случае доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на

---

<sup>23</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2005 N 7-ад04-2 //Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005, № 11

<sup>24</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 N 2 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

постановление или решение по делу об административном правонарушении».

Такой подход вполне коррелирует с позицией Европейского суда, который исходит из того, что применительно к административным правонарушениям права, предоставленные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, могут быть гарантированы не столь полным образом, как в случае уголовных преступлений. Так, по делам об административных правонарушениях предусмотренные Конвенцией права могут быть обеспечены не на стадии непосредственно административного производства, а при «последующем судебном контроле»<sup>25</sup>.

На сегодняшний день, при рассмотрении административных исков об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих суды общей юрисдикции руководствуются нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)<sup>26</sup>. Принятие данного кодифицированного акта, послужило импульсом для теоретического и прикладного анализа вопросов оспаривания протоколов об административных правонарушениях в контексте административного судопроизводства.

По мнению А.П. Рыжакова, акты должностных лиц, вынесенных при производстве по делу об административном правонарушении, отвечающие требованиям, предусмотренным ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ, которые исследуются в суде при рассмотрении дела об административном правонарушении в качестве доказательств и на основании которых решается

---

<sup>25</sup> См. подробнее: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и политика. М., 1998. С. 232.

<sup>26</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

вопрос о виновности лица в совершении административного правонарушения (например, акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении), не могут быть предметом самостоятельного обжалования в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, однако возражения на данные акты могут быть изложены в жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Кроме того, не могут быть оспорены в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, отдельно от производства по делу об административном правонарушении вынесенные по делу акты, регламентирующие какие-либо действия, целью которых является решение вопроса о привлечении лица к административной ответственности (например, протоколы об изъятии вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения), поскольку возможность совершения этих действий установлена КоАП РФ. Указанные акты могут быть оспорены в соответствии с процедурой, предусмотренной этим Кодексом. Если производство по делу об административном правонарушении прекращено и указанные документы влекут правовые последствия для гражданина, то есть каким-либо образом затрагивают его права и свободы, то гражданин вправе оспорить их в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, поскольку иной порядок оспаривания данных актов законодательством не предусмотрен<sup>27</sup>.

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц арбитражные суды руководствуются нормами Арбитражного процессуального кодекса

---

<sup>27</sup> Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации//СПС КонсультантПлюс. 2015.

Российской Федерации (далее – АПК РФ)<sup>28</sup> Согласно п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникшие из административных и иных правоотношений экономические споры, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

К ненормативным правовым актам относятся акты государственных органов и должностных лиц, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности определенного круга лиц, а также создающие правила поведения, рассчитанные на однократное применение.

Протокол об административном правонарушении не обладает признаками ненормативного правового акта. По своей правовой природе он является процессуальным документом, фиксирующим факт совершения административного правонарушения, и служит одним из доказательств по делу об административном правонарушении.

Таким образом, в силу положений ст. 28.2 КоАП составление протокола об административном правонарушении является одним из процессуальных действий в рамках административной процедуры. По результатам рассмотрения протокола уполномоченным лицом выносится постановление о привлечении лица к административной ответственности, которое и подлежит обжалованию в судебном порядке как документ,

---

<sup>28</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016)// Собрание законодательства РФ.2002. № 30. Ст. 3012.

затрагивающий права и законные интересы лица, привлекаемого к административной ответственности<sup>29</sup>.

### *Список используемой литературы*

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.04.2016)// Собрание законодательства РФ. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002, № 46, ст. 4532.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ.2002. № 30. Ст. 3012
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2005 N 7-ад04-2 //Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005, № 11
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 N 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»
7. Определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ от 23.12.2008 N 16218/08// СПС КонсультантПлюс Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17.07.2008 N А58-8662/07-Ф02-3312/08// СПС КонсультантПлюс

---

<sup>29</sup> См.: Определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ от 23.12.2008 N 16218/08, Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 17.07.2008 N А58-8662/07-Ф02-3312/08, ФАС Поволжского округа от 29.09.2009 N А06-1656/2009// СПС КонсультантПлюс

8. Постановление ФАС Поволжского округа от 29.09.2009 N А06-1656/2009// СПС КонсультантПлюс
9. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и политика. М., 1998. С. 232.
10. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации//СПС КонсультантПлюс.

УДК 311.31

**АНАЛИЗ ЕДИНОЙ ПРОПУСКНОЙ СПОСОБНОСТИ СПОРТИВНЫХ  
СООРУЖЕНИЙ ПРИМОРСКОГО КРАЯ**

**ANALYSIS OF SINGLE FLOW CAPACITY SPORTS FACILITIES  
PRIMORYE**

Лосев А.С.

к.ф.-м.н., доцент,

Институт прикладной математики

ДВО РАН

Мавренков П.С.

старший преподаватель,

Приморский институт

железнодорожного транспорта

филиал ДВГУПС

Losev A.S.

Candidate of physical and

mathematical sciences,

associate professor,

Institute of Applied Mathematics

FEB RAS

Mavrenkov P.S.

Senior lecturer,

Primorskiy Institute railway transport

FESTU

*В настоящей статье на основе статистических данных Департамента физической культуры и спорта, проводится анализ единой пропускной способности спортивных сооружений по Приморскому краю. Представлена динамика числа спортивных сооружений по краю, уровень которой не соответствует реализуемой стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации. Сформулированы предложения по увеличению уровня обеспеченности населения края спортивными сооружениями.*

*Ключевые слова: спортивные сооружения; пропускная способность; физическая культура.*

*In this paper, based on the statistics of the Department of Physical Culture and Sports, the analysis of a single capacity of sports facilities in the Primorsky region. The dynamics of the number of sports facilities on the region, the level of which does not correspond to the strategy implemented by the development of physical culture and sports in the Russian Federation. Proposals to increase the level of security of the population edge sports facilities.*

*Key words: athletic facilities, flow capacity, physical culture.*

В целях повышения уровня здоровья населения, увеличения продолжительности жизни и трудоспособного возраста, а также реализации федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», от 4 декабря 2007 г., стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года от 7 августа 2009 г., вопрос физической активности и массового спорта становится актуальным и значимым. [1] Решение данного вопроса требует соответствующих усилий, организации и финансовых вложений, как со стороны государства, так и частных инвестиций.



В частности, в Приморском крае отмечается явное несоответствие между фактически произведёнными расходами и необходимым объёмом финансирования спортивного сектора, что влечет неразвитость спортивной инфраструктуры всего региона. Среднестатистический житель Приморского края не всегда в состоянии найти место для занятий желаемым видом спорта или воспользоваться услугами коммерческими организациями, которые зачастую просто не по карману.

За последние годы количество спортивных объектов в Приморском крае возросло, по данным Департамента физической культуры и спорта Приморского края, на территории Приморского края расположено 3 357 спортивных сооружений, из них – 30 стадионов, 1145 спортивных залов. Однако, анализируя ситуацию в более узком контексте, можно наблюдать, насколько беден потенциал спортивных сооружений, а именно единая пропускная способность спортивных сооружений Приморского края сегодня, не соответствует необходимой норме для населения края в 1 929 008 человек. При этом не учитывается состояние и уровень использования материально-технической базы, основу которой составляют спортивные сооружения, что также отражается на загруженности спортивных сооружений и их пропускной способности. Поэтому вопрос эффективного использования спортивных сооружений, а также повышения их единой пропускной способности в Приморском крае является актуальным.

Единая пропускная способность спортивных сооружений –  $E$ , определяется нормой, которая прямо пропорциональна численности населения

$$E=0.19*N,$$

где  $N$  – численность населения региона; 0,19 – норматив единовременной пропускной способности спортивных сооружений 1900 человек на 10000 населения. [2] Определяя процентное соотношение величины пропускной способности существующих сооружений к величине

необходимой пропускной способности, рассчитывается уровень обеспеченности населения региона спортивными сооружениями.

На данный момент уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями не превышает 27% (таблица 1.). Наибольшее количество людей занимающихся физической культурой и спортом естественно молодежь, дети подростки – 73,5%. Численность населения, занимающаяся физической культурой и спортом в Приморском крае, за последние три года увеличилась на 52988 человек, что является положительной динамикой в оздоровлении нации. Однако, не смотря на высокую пропаганду здорового образа жизни и возведение спорта в приоритетное и модное направление, остается непонятным сокращения числа штатных мест работников физической культуры и спорта (таблица 1.). Притом, что по сводным данным Департамента физической культуры и спорта Приморского края число спортивных сооружений: спортивных залов, плавательных бассейнов и плоскостных спортивных сооружений, с каждым годом увеличивается.

Таблица 1

Показатели физической культуры и спорта в Приморском крае (2013-2015)

Показатели	2013	2014	2015
Число штатных мест для работников физической культуры и спорта	3683	3606	3558
Численность населения, занимающаяся физической культурой и спортом	513486	542402	566474
Доля населения, занимающаяся физической культурой и спортом	26,37	27,98	29,30
Уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями	25,86	26,49	26,68

Особенно интересным является тот факт, что численность населения Приморского края, с 1993 года постоянно уменьшается, а в период с 2013 по 2015 года его сокращение составило 13955 человек. Если учесть данный факт и предположить, что численность населения с 2013 года не изменилась, то уровень обеспеченность населения Приморского края спортивными сооружениями будет составлять 26,48%. Таким образом, в среднем прирост составляет чуть более половины процента. На начало 2016 года численность населения Приморского края составляет 1929008 человек, что уже на 4508 человек меньше, чем в 2015 году. Следовательно, не решая миграционного вопроса, можно утверждать, что только за счет уменьшения численности населения к концу 2016 года уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями вырастит, что, несомненно, будет отмечено, как высокие достижения и заслуги местного руководства.

Используя представленные рассуждения и технологию расчета можно с уверенностью утверждать, что программа «Развития физической культуры и спорта Приморского края» на 2013 - 2017 годы, от 7 декабря 2012 г. N 381-па, будет выполнена, но не реализована. Так как если посмотреть, все показатели выполнения данной программы, то можно заметить, что половина из них привязаны к численности населения:

– доля населения Приморского края, систематически занимающегося физической культурой и спортом, в общей численности населения Приморского края;

– единовременная пропускная способность объектов спорта;

– количество спортивных сооружений на 100 тыс. человек населения;

– доля обучающихся и студентов Приморского края, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности, обучающихся и студентов Приморского края;

– количество квалифицированных тренеров и специалистов Приморского края в области физической культуры и спорта, работающих по специальности;

– доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов Приморского края, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности данной категории населения Приморского края;

– численность детей и подростков Приморского края, занимающихся в специализированных спортивных учреждениях (ДЮСШ, СДЮШОР);

– численность спортсменов Приморского края, включенных в список кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации;

– количество занятых призовых мест спортсменами Приморского края на всероссийских и международных спортивных соревнованиях;

– темп прироста реальной среднемесячной заработной платы работников краевых государственных учреждений физической культуры и спорта, в процентах к предыдущему году с учетом индекса потребительских цен. [3]

С учетом того, что по прогнозам специалистов, прироста численности населения в Приморском крае не наблюдается и не планируется, можно утверждать, что данные показатели к концу 2017 года автоматически увеличатся. Исходя из выше изложенного, можно заключить, что в Приморском крае плановая политика по массовому привлечению населения к спорту реализуется только в отчетах, а не на практике. Последние легко подтвердить по статистическим данным Департамента физической культуры и спорта Приморского края, когда за 2015 год на 36 введенных в эксплуатацию спортивных сооружений 7 закрыто, а фактический прирост в 23 спортивных сооружений не превышает и 1%. Аналогичная картина происходит из года в год (таблица 2), что свидетельствует о

недальновидности Департамента физической культуры и спорта Приморского края.

Таблица 2

Динамика числа спортивных сооружений по Приморскому краю (2013-2015)

Показатели	2013	2014	2015
Общее число спортивных сооружений	3386	3401	3424
Число введенных в эксплуатацию спортивных сооружений за отчетный период	46	21	36
Фактическое увеличение числа спортивных сооружений за отчетный период	39	15	23
Выведено из эксплуатации спортивных сооружений за отчетный период	7	6	13
Процент прироста спортивных сооружений за отчетный период	1,15	0,44	0,67

В целях реализации стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года от 7 августа 2009 г., [1] и соответствующих государственных программ по привлечению в спорт большего числа населения, необходимо провести ряд существенных изменений в работу департамента. А именно, разработать соответствующую

дорожную карту, поэтапного повышения уровня обеспеченности населения Приморского края спортивными сооружениями. Помимо этого, необходимо:

1. Систематически проводить мониторинг технического состояния действующих спортивных сооружений, на предмет их поддержки и ремонта, что бы исключить случаи остановки их эксплуатации. Это позволит владеть общей картиной состояния спортивных сооружений края, а также сравнивать показатели введенных в эксплуатацию спортивных сооружений с числом фактического увеличения.

2. Периодически проводить социальные опросы населения на предмет заинтересованности в тех или иных видах спортивных сооружений. Реализация планов по вводу новых спортивных сооружений в соответствии с потребностью населения, является гарантией их загруженности, отсутствия простоя и финансовой отдачи для края.

3. Особое внимание уделять спортивным сооружениям, находящимся на территории Приморского края в федеральной собственности, так как в последнее время наблюдается тенденция их вывода из федеральной собственности в частные руки. В такой ситуации муниципальный уровень имеет преимущество перед частным сектором, но не всегда заинтересованность в том, чтобы сооружения передавались на его баланс, так как это требует финансовых затрат на их текущее содержание, которые значительно меньше, чем потребуется для построения нового спортивного сооружения.

4. Необходимо привлекать частные инвестиции, а не передавать спортивную отрасль в частную собственность. Привлечение инвестиций, позволит ни только расширить штатное число мест работников физической культуры и спорта, поддержать физическую культуру в крае на соответствующем уровне, но и не позволит провести коммерциализацию спорта, что само по себе неправильно и особенно опасно в условиях, когда спрос на спортивный и здоровый образ жизни растет.

### *Список используемой литературы*

1. Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года: Правительство РФ распоряжение от 7 августа 2009 г. N 1101-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902169994>, (дата обращения: 01.05.2016).
2. О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры: Правительство РФ распоряжение от 19 октября 1999 г. N 1683-р. URL: <http://arhiv.inpravo.ru/data/base513/text513v166i904.htm>, (дата обращения: 02.05.2016).
3. Государственная программа «Развития физической культуры и спорта Приморского края» на 2013 - 2017 годы, администрация Приморского края постановление от 7 декабря 2012 г. N 381-па. URL: [http://sportprimorsky.ru/activities/government\\_programs/#](http://sportprimorsky.ru/activities/government_programs/#), (дата обращения: 01.05.2016).

УДК 341.215.43

**ИММИГРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВАЯ МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ  
МИГРАЦИИ**

**IMMIGRATION AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES  
OF COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION**

Черноус В.К.

студент, ЮРИУ РАНХиГС

Chernous V. K.

student, URYU Ranepa

*В статье раскрываются понятия незаконной миграции и иммиграционного контроля в Российской Федерации. Выявлены проблемы, которые несет с собой незаконная миграция. На основании проведенного исследования внесены предложения о совершенствовании российского законодательства, регулирующего осуществление иммиграционного контроля.*

*Ключевые слова: иммиграционный контроль, незаконная миграция, миграционная политика, кодифицирование миграционного законодательства.*

*In the article the concepts of irregular migration and immigration control in the Russian Federation. The problems brought about by illegal migration. On the basis of the study made suggestions on improving the Russian legislation regulating the implementation of immigration control.*

*Keywords: immigration, illegal migration, migration policy, migration legislation to codify.*



Незаконная миграция на сегодняшний день в определенной мере затрагивает многие страны мира. Она представляет собой угрозу для национальной безопасности государства и оказывает влияние на экономическую, политическую, социальную сферы общества. Чаще всего последствия неконтролируемой миграции предстают в форме международного терроризма, незаконного оборота оружия и наркотиков, экстремизма, торговли людьми. В связи с обострившейся политической обстановкой (война на Украине, конфликты на Ближнем востоке) приобретает актуальность ужесточения иммиграционного контроля в Российской Федерации.

Незаконная миграция в первую очередь несет с собой:

- стимулирование теневой экономики, за счет незаконной трудовой деятельности нелегальных мигрантов;
- появление национальных диаспор, чьи обычаи и традиции идут в противоречии с российским законодательством;
- увеличение нагрузки на сферу здравоохранения, образования, что вытекает в негативное отношение российских граждан к приезжим;
- рост числа совершаемых правонарушений в сфере незаконной миграции.

Исходя из этого, мы видим, что основной целью в сфере незаконной миграции является совершенствование действующего законодательства и усиление иммиграционного контроля органами миграционного учета.

Миграция является естественным и неотъемлемым процессом в современном мире. Не смотря на усиленный контроль в сфере миграции, на территории Российской Федерации присутствует часть незаконных мигрантов из общего миграционного потока.

Для рассмотрения проблемы озвученной в статье обратимся к понятиям «незаконная миграция» и «иммиграционный контроль».

Айрапетян С.В. дает следующие понятие, незаконная миграция представляет собой перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности. [1]

Баранов А.П. характеризует незаконную миграцию как незаконное нахождение физических лиц на территории государства, гражданами которого эти лица не являются. [2] Анализируя данные понятия, можно сделать вывод о том, что незаконная миграция, как правовое явление, представляет собой пребывание (проживание) иностранных граждан или лиц без гражданства, без законных оснований на территории государства.

Что касается понятия иммиграционного контроля, то Сухарникова А.В. описывает его как форму государственного контроля, осуществляемую Федеральной миграционной службой и ее территориальными органами и направленную на регулирование миграционных процессов и осуществление в пределах своей компетенции мер по предупреждению незаконной миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. [3] Термин «иммиграционный контроль» можно встретить в Проекте Федерального закона "Об иммиграционном контроле в Российской Федерации". Иммиграционный контроль – деятельность органов иммиграционного контроля, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в сфере миграции. [4]

Необходимо сказать, что данное понятие является не единственным. Ряд отечественных ученых дают различные понятия данному термину, но главные признаки остаются неизменными. Рассматривая иммиграционный контроль, мы должны понимать что это, прежде всего, деятельность

уполномоченных органов миграционного учета направленная на контроль за миграционными процессами и пресечение правонарушений в сфере миграции.

В рамках российского законодательства незаконная миграция и статус мигранта содержатся в Федеральном законе от 15.08.1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" [5], Законе РФ от 19.02.1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" [6], положение о государственном контроле в сфере миграции указано в Федеральном законе от 25.07.2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"[7].

Не смотря на то, что федеральное законодательство раскрывает правовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства, порядок миграционного учета и ответственность за правонарушения в сфере миграции, можно заметить отсутствие в законах таких терминов как «незаконная миграция», «иммиграционный контроль». Это упущение в значительной мере влияет на осуществление иммиграционного контроля на практике. Для применения положений закона, необходимо точно знать, что именно понимает законодатель под вышеперечисленными терминами. Такая неточность приводит к потребности доработки и совершенствования миграционного законодательства.

Для улучшения контроля миграционных процессов в целом в Российской Федерации в 2012 году была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [8]. Реализация данной Концепции направлена на противодействие незаконной миграции и разрешение проблем связанных с эффективным регулированием миграции. Основными целями Концепции являются: совершенствование законодательства в сфере противодействия незаконной миграции, закрепление в нормативно-правовых актах понятия

«иммиграционный контроль», улучшение системы государственного контроля над пребывающими иностранными гражданами на территорию Российской Федерации. На данный момент несовершенство проявляется как в миграционном законодательстве [9], так и в деятельности органов регулирующих миграционные процессы. Это выражается в неполном соответствии законов потребностям демографического и социального развития общества [10], в наличии значительного количества незаконных мигрантов на территории России. Анализируя данные положения, мы видим, что назрела потребность в создании нормативно-правовых актов, реализация которых будет способствовать более эффективному регулированию миграционных потоков в стране.

Ранее депутаты Государственной думы РФ и ФМС РФ приступали к разработке так называемого Миграционного кодекса, но актуальность кодификации миграционного законодательства остается до сих пор. На сегодняшний день мы имеем несколько федеральных законов, которые определяют статус мигранта в Российской Федерации и постановления Правительства РФ, устанавливающие компетенцию ФМС РФ, осуществление государственного надзора в сфере миграции. Миграционный кодекс должен был устранить противоречия и пробелы в законодательстве, закрепить основные понятия, существующие миграционные положения и ряд особенностей при получении виз и регистрации иностранных граждан. Систематизация всех законов и подзаконных актов в едином документе является разумной и рациональной. Так правоотношения в миграционной сфере станут более четкими, простыми и понятными. Существуют противоположная точка зрения, указывающая о поспешном решении принять такой кодекс. Ряд экспертов считают, что существуют не до конца проработанные отрасли права связанные со сферой миграции [11]. Действующие законы не совершенны на практике и объединение их в одном

кодексе является не самым удачным решением. Если принимать Миграционный кодекс, то только ради гарантий в отношении конституционного права на свободу передвижения. Тем не менее, Миграционный кодекс на сегодняшний день отсутствует, а необходимость в нем есть. Принятие кодекса, на наш взгляд является необходимым, поскольку на сегодняшний день нормы, регулирующие нарушение миграционного законодательства предусматриваются многочисленными правовыми актами. Их применение зачастую бывает затруднительно ввиду их большого количества и, нередко, разрозненности. Миграционный кодекс соберет в себе все нормы, регламентирующие миграционные отношения, а так же отношения в области нарушения миграционного законодательства, борьбы с незаконной миграцией.

Следующей попыткой усовершенствовать законодательство в сфере миграции стал проект Федерального закона «Об иммиграционном контроле в Российской Федерации». Данный проект был разработан в рамках реализации вышеуказанной Концепции. Предполагалось, что законопроект объединит в себе нормы, которые содержались в различных нормативно-правовых актов, касающиеся деятельности уполномоченных органов в сфере иммиграционного контроля. Структурно Федеральный закон включал в себя общие положения, основные понятия, принципы, права и обязанности органов иммиграционного контроля, правовое регулирование отдельных управомочивающих действий. Важно, что в проекте закона давалось понятие термину иммиграционный контроль. По смыслу данного закона на органы ФМС РФ возлагаются выявление, пресечение, предварительное расследование преступлений в сфере незаконной миграции, рассмотрение дел об административных правонарушениях. Должностные лица органа иммиграционного контроля наделяются правом на применение физической силы, оружия, специальных средств в отношении правонарушителей миграционного законодательства.

До апреля 2016 года в рамках иммиграционного контроля, ФМС России взаимодействовало с территориальными органами внутренних дел России. Такое сотрудничество повышало эффективность раскрытия каналов незаконной миграции [12]. Можно сделать вывод, что разработчики проекта ФЗ «Об иммиграционном контроле в Российской Федерации» предлагали вместо вышеуказанного взаимодействия наделить должностных лиц ФМС РФ отдельными правами (применение физической силы, оружия, специальных средств) которыми пользуются сотрудники органов внутренних дел России. Предполагалось, что расширение полномочий органов иммиграционного контроля позволит принимать более качественные меры для выявления и пресечения правонарушений в сфере незаконной миграции.

Теперь с апреля 2016 года указом Президента РФ принято решение об упразднении Федеральной миграционной службы РФ и передачи ее полномочий и функций Министерству внутренних дел РФ [13]. Данная реформация органов исполнительной власти связана с угрозой неконтролируемой миграции. Как известно, в Российской Федерации достаточно мягкие правила в отношении миграции по сравнению с другими странами. Что бы не повторять ошибок Европы в рамках миграции, Российская Федерация ужесточает контроль и надзор над незаконной миграцией путем слияния МВД РФ и ФМС РФ. Проведение организационно-штатных мероприятий, связанных с реализацией Указа Президента РФ, должно быть завершено до 1 июня 2016 г.

Подводя итог вышеизложенного можно сделать несколько выводов.

Во-первых, мы считаем, что необходимо совершенствовать законодательство в рамках принятой Концепции государственной миграционной политики. Для этого целесообразным будет принятие Миграционного кодекса, который разрешит существующие противоречия в сфере миграции, унифицирует миграционное законодательство, сделает

нормы простыми и понятными для восприятия нашими соотечественниками, и мигрантов, въезжающих на территорию Российской Федерации. Так же принятие кодекса позволит эффективнее бороться с незаконной миграцией путем объединения в нем всех норм регулирующих отношения в сфере незаконной миграции, миграционных правонарушений и преступлений.

Во-вторых, расширение законодательной базы за счет принятия ФЗ "Об иммиграционном контроле в Российской Федерации" позволит законодательно установить и расширить комплекс мер направленных на выявление и пресечение правонарушений в сфере миграции, наделить дополнительными полномочиями соответствующих должностных лиц.

В-третьих, нужно качественно улучшить взаимодействие с государственными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции. Так же в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства должны проводиться информирование граждан об актуальных проблемах в области незаконной миграции и разъяснительные беседы.

#### *Список используемой литературы*

1. *Айрапетян С.В.* Административно-правовые проблемы незаконной миграции // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 2
2. *Баранов А.П.* К вопросу о субъектах незаконной миграции // Миграционное право. 2010. № 2. С. 2
3. *Сухарникова А.В.* Незаконная миграция и иммиграционный контроль в России // «Пространство закона (TERRA LAW)» 2013 г, №2, <http://law-journal.info/2013/05/014/>
4. Проект Федерального закона "Об иммиграционном контроле в Российской Федерации" // <http://regulation.gov.ru>

5. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // Российская газета. 1996. 22 августа.
6. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 "О вынужденных переселенцах" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427.
7. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Российская газета. 2002. 31 июля.
8. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года" утверждена Президентом Российской Федерации" // [http://base.garant.ru/70188244/#block\\_65](http://base.garant.ru/70188244/#block_65)
9. Завгородняя Л.В. Актуальные вопросы регистрационного учета граждан // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 12 (55). С. 58.
10. Шмалий О.В. Государственная регистрация как форма реализации исполнительной власти. Ростов-на-Дону: ЗАО «Ростиздат», 2006. С 34.
11. Завгородняя Л.В. Административно-правовая характеристика фиктивной регистрации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. № 4 (5). С.29.
12. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты). Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Ростовский юридический институт МВД РФ. Ростов-на-Дону, 2011. С 56.
13. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.



**АВТОРЫ**

*Альтугов Б. Б., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

*Белякова Е. П., магистрант ЮРИУ РАНХиГС*

*Бондарева Е. А., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

*Гречка И. Д., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

*Колесникова Н. М., магистрант Ростовского филиала Российского университета правосудия*

*Лосев А.С., к.ф.-м.н., доцент, Институт прикладной математики ДВО РАН*

*Мавренков П.С., старший преподаватель, Приморский институт железнодорожного транспорта филиал ДВГУПС*

*Черноус В.К., студент ЮРИУ РАНХиГС*