Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития

САВЧЕНКО Елена Алексеевна, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: elen_savchenko@bk.ru

В статье отмечается, что законность предполагает не только наличие развитой системы законодательства, но и выявление потребностей в принятии или изменении законов. Отсутствие законов, востребованных обществом, квалифицируется как нарушение режима законности, следовательно, отсутствие законов о цифровизации, в том числе разрешительной деятельности, создает риск нарушения режима законности. Вектор законодательства должен быть направлен на то, чтобы управленческие решения нижнего уровня были переданы программным системам, работающим на основе искусственного интеллекта, — так называемым интеллектуальным агентам.

Одной из основных задач формирования новой технологической основы в цифровой экономике является сокращение административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности вследствие использования информационно-коммуникационных технологий при проведении проверок органами государственного контроля (надзора). По мнению автора, необходимо переориентировать контрольно-надзорную деятельность с простой фиксации правонарушения с последующим применением санкций на превентивную систему в отношении причинения вреда, и, как следствие, снизить административную нагрузку на хозяйствующие субъекты, одновременно повысив уровень исполнения контрольно-надзорных функций. Предлагается определить пределы подзаконного регулирования порядка осуществления разрешительной деятельности.

Ключевые слова: законность, разрешительная и контрольно-надзорная деятельность, цифровая экономика, цифровизация.

Для цитирования: Савченко Е. А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 104—114. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.9

Some Aspects of Observing Legality by the Subjects of Licensing and Control and Supervisory Activities in Conditions of Modernizing Socio-Economic Development

E. A. SAVCHENKO, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: elen_savchenko@bk.ru

The article considers that legality implies not only the existence of a developed legislation system, but also the identification of needs for the adoption or amendment of laws. The absence of laws demanded by society qualifies as a violation of the legality regime, therefore the absence of laws on digitalization, including permissive activities, creates the risk of the legality regime violation. The author emphasizes that the legislation vector should be directed towards transferring management decisions of the lower level to software systems operating on the basis of artificial intelligence, so-called intelligent agents.

The article notes that one of the main tasks to form a new technological basis in the digital economy is to reduce the administrative burden on business entities due to the use of ICT during inspections by

state control (supervision) bodies. According to the author, it is necessary to reorient the control and supervisory activity with a simple fixation of the offense with the subsequent application of sanctions to the preventive system in relation to causing harm, and as a result — to reduce the administrative burden on business entities, while increasing the performance level of control and supervisory functions. The author proposes to determine the limits of the sub-legal regulation of the procedure for the implementation of licensing activities.

Keywords: legality, licensing and supervisory activities, digital economy.

For citation: Savchenko E.A. Some Aspects of Observing Legality by the Subjects of Licensing and Control and Supervisory Activities in Conditions of Modernizing Socio-Economic Development. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 104—114. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.7.9

В современных условиях наблюдается переход к цифровой экономике, которая основана на активном использовании цифровых технологий в производстве, управлении, сфере услуг. В условиях цифровой экономики особенно много внимания уделяется вопросам соблюдения и исполнения законодательных предписаний. Законность в современной юридической науке рассматривается как важный системообразующий элемент правовой системы общества, в котором будет существовать цифровое государство. В этом качестве законность предполагает необходимость выявления потребностей в принятии или изменении законов. Отсутствие законов, востребованных обществом, квалифицируется как нарушение режима законности. Таким образом, отсутствие законов о цифровизации, в том числе разрешительной деятельности, создает риск нарушения режима законности.

Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, еще недавно в качестве основной детерминанты правового развития ученые называли фактор глобализации¹. Сегодня же на первый план в этом отношении выходит цифровизация. Активное использование цифровых технологий влечет новые глубинные и очень серьезные процессы в струк-

туре всей системы права, что непосредственным образом влияет на ее сущностные характеристики. Оказавшись перед вызовом цифровизации, право вынуждено давать на него адекватный ответ². Исследователи отмечают появление в праве новых нетипичных образований — циклических правовых массивов, которые не проявляют тенденции к обособлению, в отличие от отраслей права, но, напротив, проникают во все отрасли и иные элементы системы права³. В настоящее время России необходимы законы, в основе которых заложена новая этика взаимоотношений человека и государства. Именно этот тезис должен стать базисом цифровизации разрешительной деятельности. Цифровизация разрешительной деятельности — это замена бюрократического процесса, предполагающего взаимодействие большого количества чиновников, решениями на базе четких регламентов и анализа больших данных. Вектор законодательства должен быть направлен на то, чтобы управленческие решения нижнего уровня передать программным системам, работающим на основе искусственного интеллекта, так называемым интеллектуальным агентам,

¹ См.: Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму: сборник материалов VII Международного конгресса сравнительного правоведения. М., 2018. С. 17 (автор введения — Т. Я. Хабриева).

² См.: Пашенцев Д. А. К вопросу о влиянии цифровых технологий на правотворчество и правоприменение (постановка проблемы) // Российское государствоведение. 2018. № 4. С. 132.

³ См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 90.

которые могут взять на себя всю алгоритмируемую деятельность, а также обеспечить выполнение контрольно-надзорных функций, свободных от отрицательного влияния человеческого фактора. Под цифровой экономикой понимается хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, доставки товаров и услуг. В понимании международных организаций, в частности Всемирного банка, цифровая экономика охватывает и государственное управление на основе информационно-коммуникационных технологий (электронное правительство). Главным способом обеспечения эффективности цифровой экономики становится внедрение технологии обработки данных, что позволит уменьшить затраты при оказании услуг. По мнению академика Т. Я. Хабриевой, анализ процессов цифровизации позволяет говорить о перспективном изменении модели социального регулирования и места права в этой модели. Могут поменяться образ права, его регулятивная роль, границы и пределы действия права⁴.

Цифровая экономика — это прежде всего экономика данных. Одной из основных задач формирования новой технологической основы в цифровой экономике является сокращение административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности вследствие использования информационно-коммуникационных технологий при проведении проверок органами государственного контроля (надзора). Для этого необ-

ходимо определить действия по снятию нормативных барьеров, препятствующих применению цифровых технологий. Необходимо комплексное законодательное регулирование отношений в связи с развитием цифровой экономики. Так, Минэкономразвития России предлагает для регулирования цифровых инноваций в России устанавливать временные правовые режимы, т. е. временное адресное контролируемое установление экспериментального (в отсутствие существующего или отличающегося от существующего) нормативного правового регулирования для применения цифровых инноваций или осуществляемой с их использованием деятельности в Российской Федерации⁵.

Цифровая инновация в проекте понимается как новое средство, поддерживающее использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов, или новая система таких средств на основе технологий больших данных, искусственного интеллекта, системы распределенного реестра, компонентов робототехники и сенсорики, технологий беспроводной связи, технологий виртуальной и дополненной реальностей, а также иных технологий, получивших отражение в правовых актах, утвержденных высшими органами государственной власти РФ в качестве технологий, относящихся к категории цифровых технологий или к сфере цифровой экономики, или новая форма использования такого существующего средства либо такой существующей системы средств. Таким образом, правовое регулирование разрешительной деятельности в условиях цифровой экономики должно основываться на цифровых инновациях. Ключевыми элементами пересмотра правового регулирования в сфере связи должны быть гиб-

⁴ См.: Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 15.

⁵ См. проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

кие подходы к созданию инвестиционных стимулов для развертывания широкополосной связи, соблюдение законности при защите прав потребителей, упрощение существующей концепции универсального обслуживания. Антимонопольное законодательство должно учитывать особенности онлайн-рынков в сфере связи. На сегодняшний день правовое регулирование в сфере связи безнадежно отстает от мировой практики и все еще сохраняется на уровне подходов для традиционных сетей и услуг. Кроме того, в условиях цифровой экономики одним из приоритетных направлений, базисом цифровой экономики является разработка системных вопросов в области технологий 5G. Технологии подвижной связи (в том числе сети связи пятого поколения, без которой, например, невозможно создание беспилотного транспорта) становятся одними из основных сквозных цифровых технологий, которые требуют нового нормативного правового регулирования.

Трактовка термина «соблюдение законности» в современной юридической науке неразрывно связано с разрешительной деятельностью. В современном понимании законность, получившая различные определения на доктринальном уровне, представляет собой «имеющий свою структуру, содержание и свойства важный системообразующий элемент (фактор) правовой системы общества, в котором функционирует правовое государство»⁶. В этом качестве законность предполагает наличие развитой системы законодательства и юридических механизмов выявления потребности в принятии, отмене или изменении законов; наличие постоянно действующего государственного органа, уполномоченного принимать законы

(парламента), и закрепленных в законе процедур инициирования, обсуждения и принятия законов; наличие юридических механизмов контроля со стороны независимой судебной власти за соответствием законов действующей Конституции; закрепление в законе определения, согласно которому отсутствие законов, востребованных обществом, квалифицируется как нарушение закона (режима законности) и рассматривается как несоблюдение Конституции; наличие системы постоянного воспроизводства состояния полной обеспеченности законности путем выявления, исследования и вытеснения нарушений закона из правовой жизни общества и государства. Ядром законности как правовой категории традиционно выступает строгое соблюдение и исполнение законов. Высшим пластом законности в целом является конституционная законность, которая как понятие употребляется в двух аспектах: 1) соблюдение норм и предписаний, прямо содержащихся в конституции того или иного государства либо непосредственно вытекающих из нее; 2) соблюдение законов и иных подзаконных нормативных правовых актов государства⁷.

Прилагательное «конституционная» в данном контексте акцентирует внимание на том, что требование законности, по сути, неизменно является конституционным, поскольку общие предпосылки законности заложены в основном законе государства и получили развитие в законах и подзаконных актах. Проникновение разрешительной деятельности во все сферы государственного управления вовлекает в нее все более широкий круг субъектов. В целом субъектами разрешительной деятельности способны выступать любые участники управ-

⁶ Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4. С. 5.

⁷ См.: Кузьмин А. Г. Конституционализм, конституционализация, конституционная законность: к вопросу о соотношении категорий // Российский судья. 2014. № 9. С. 18.

ленческих отношений. С одной стороны, те или иные разрешения вынуждены получать практически все граждане России, граждане иных государств и лица без гражданства, юридические лица и даже организации, не обладающие статусом юридического лица. С другой стороны, разрешительными полномочиями наделены практически все органы исполнительной власти. Однако представители названных групп в разрешительные правоотношения вступают и участвуют в них в неравных условиях⁸.

Именно административно-правовая природа разрешительных правоотношений, характеризующаяся неравным положением сторон, как справедливо подчеркивает Ю. К. Валяев, обуславливает тот факт, что в разрешительных правоотношениях всегда участвуют властные, т. е. разрешающие, субъекты и невластные субъекты разрешительной деятельности, получающие (получившие) разрешения, между которыми и возникает соответствующая юридическая связь⁹. На сегодняшний день несоблюдение предписаний о разрешительной деятельности организациями и гражданами, с одной стороны, и уполномоченными органами и должностными лицами — с другой, является, к сожалению, весьма распространенным фактом. При этом, как отмечает Д. В. Шохин, наблюдается тенденция к росту количества подобных правонарушений¹⁰. Анализ судебной практики свидетельствует, что наибольшее число дел об административных право-

нарушениях в отношении требований о разрешительной деятельности возбуждается именно по общей статье — ст. 14.1 КоАП РФ. При этом значительный объем нарушений затрагивает разрешительные правоотношения в сфере связи. Деяние субъекта правонарушения по возмездному оказанию услуг связи без соответствующей лицензии надлежит квалифицировать по ч. 2 названной статьи; с нарушением лицензионных условий — по ч. 3. Частью 4 анализируемой нормы предусмотрена ответственность за грубые нарушения лицензионных условий. Причем понятие грубого нарушения должно устанавливаться, как следует из примечания 1 к статье, Правительством РФ в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности. Понятие «грубое нарушение» суть категория оценочная. По настоящее время применительно к правонарушениям в области связи оно не получило нормативного закрепления.

Все нарушения законности невластными субъектами, касающиеся требований о разрешительной деятельности, при всем их многообразии представляется возможным сгруппировать по критерию объективной стороны деяния, которая будет выражена в виновном действии, представляющем собой: деятельность без разрешения; деятельность с нарушением требований и условий, установленных в разрешении. Исследуя положения об административной ответственности за несоблюдение предписаний о разрешительной деятельности, можно констатировать, что в основном они адресованы невластным субъектам, обязанным получать разрешение уполномоченного органа власти (должностного лица) на осуществление тех или иных действий и соблюдать условия, установленные таким разрешением.

Что же касается составов административных правонарушений, влекущих ответственность должност-

⁸ См.: Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 122.

⁹ См.: Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России: монография. М., 2015. С. 63.

¹⁰ См.: Шохин Д. В. Административная ответственность за несоблюдение требований разрешительной системы в Российской Федерации // Законодательство. 2012. № 3. С. 60.

ных лиц и органов государственной власти, наделенных разрешительными полномочиями, за несоблюдение требований о разрешительной деятельности, то такая ответственность предусматривается лишь в единичных случаях (к примеру, ст. 19.6.2 КоАП РФ). Налицо явная асимметрия. Однако повседневная практика показывает, что властные субъекты также могут умышленно создавать административные барьеры при выдаче разрешений, затрудняющие реализацию конституционно гарантированной свободы предпринимательства добросовестными участниками рынка. Это может проявляться и в выдаче разрешений с несоблюдением требований к соискателю, и в ослаблении (либо абсолютном отсутствии) надлежащего последующего контроля за соблюдением условий деятельности, на которую было выдано разрешение. Здесь коррупциогенная составляющая столь же велика, как и при преодолении административных барьеров добросовестными соискателями. Этому факту не уделяется, однако, должное внимание, несмотря на то, что именно такие сложно доказуемые нарушения и злоупотребления своими полномочиями со стороны уполномоченных органов наносят вред правам и законным интересам законопослушных невластных субъектов разрешительной деятельности.

Итак, на сегодняшний день изъяны в деятельности властных субъектов широко распространены в экономической сфере. Распространение административных барьеров продолжает оставаться характерным для российской экономики и, как указывается в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹¹, ущемляет свободу экономической деятельности. Наряду с сокращением сферы применения традици-

онных административных барьеров и усилением значимости для бизнеса сохранившихся административных барьеров, фактически не затронутых законодательством по дебюрократизации, к которым следует отнести в том числе разрешительную деятельность, происходит формирование принципиально новых барьеров, включающих практику создания полукommerческих (коммерческих) структур при региональных и местных органах власти, наделяемых обширными разрешительными функциями¹². Допускаемые властными субъектами разрешительной деятельности нарушения разрешительного порядка негативно влияют на формирование инвестиционного климата. Неслучайно проблемы, связанные с осуществлением разрешительной и тесно связанной с ней контрольно-надзорной деятельности, на протяжении ряда лет акцентируются в посланиях Президента РФ. Так, в Послании главы государства Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. прозвучало предложение по сокращению сроков выдачи необходимых для начала бизнеса разрешений и проведению ряда других мер. В Послании от 12 декабря 2012 г. вновь была обозначена зависимость конкурентоспособности всех стержневых факторов осуществления бизнеса в стране от удобных административных процедур. В Послании от 12 декабря 2013 г. Президент РФ В. В. Путин прямо указал на необходимость «навести порядок с разрешительными процедурами» с учетом коррумпированности строительной сферы. В Послании от 4 декабря 2014 г. Президент отметил необходимость максимального снятия ограничений с бизнеса, избавления его «от навязчивого надзора и контроля», что не-

¹¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

¹² См.: Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. Л. К. Терещенко. М., 2011. С. 12—13.

посредственно предполагает укрепление законности в сфере ее соблюдения субъектами разрешительной деятельности. В связи с этим предлагается в нормативных правовых актах, регламентирующих осуществление надзорной деятельности, четко прописать обязанности соответствующих органов и их должностных лиц по внесению информации о проверках в единый реестр проверок. Так, в приказе Роскомнадзора от 30 ноября 2016 г. № 303 «Об утверждении порядка внесения информации в федеральную государственную информационную систему “Единый реестр проверок”» установлен порядок размещения в Едином реестре проверок информации о проверках, проводимых Роскомнадзором, при осуществлении всех закрепленных за данной федеральной службой видов государственного контроля. В пункте 10 порядка определено, что служебная обязанность формировать в ЕИС Роскомнадзора документы, посредством издания которых организовывается и проводится проверка, а также принимаются предусмотренные законодательством меры по итогам проверки, устанавливаются в должностных регламентах государственных гражданских служащих территориальных органов Роскомнадзора. Также Президент РФ В. В. Путин предложил еще одну меру, направленную на снижение административного давления на бизнес, — введение «надзорных каникул». Вместе с тем «надзорные каникулы» — это временная мера, действующая до момента введения риск-ориентированного подхода.

Термин «риск-ориентированный подход» был введен в законодательный оборот Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ, когда Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» был дополнен ст. 8¹ «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». Данная статья деликатно обходит молчанием коррупционный мотив принятия данной нормы и указывает в качестве назначения риск-ориентированного подхода только оптимизацию ресурсов при осуществлении государственного контроля и повышение его результативности, а также снижение издержек различных хозяйствующих субъектов. Исходя из ч. 2 данной нормы, этот подход заключается в дифференцированном выборе интенсивности проведения мероприятий контроля и профилактики нарушений требований по стандартам работы в зависимости от соответствия хозяйствующего субъекта и его производственных объектов определенным критериям риска либо определенному классу (категории) опасности. Минусом этой нормы можно назвать отсутствие в ней хотя бы самых общих критериев таких рисков, которые ч. 4 рассматриваемой нормы отдает целиком и полностью на откуп подзаконным нормативным актам, а ч. 3 возлагает функции по выработке этих критериев на соответствующие органы государственного контроля и надзора «с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска — также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований». Такое излишне лаконичное содержание нормы, которая является базовой для гарантии субъектам предпринимательской деятельности от применения к ним необоснованных административных барьеров, как минимум создает будущие поводы для правовой неопределенности. Необходимо переориентировать контрольно-надзорную деятельность с простой фиксации

правонарушения с последующим применением санкций на превентивную систему в отношении причинения вреда и, как следствие, снизить административную нагрузку на хозяйствующих субъектов, одновременно повысив уровень исполнения контрольно-надзорных функций. По информации Роскомнадзора, начиная с 2012 г. им последовательно снижается количество плановых проверок в области связи с акцентом на контрольно-надзорные мероприятия без взаимодействия с проверяемыми лицами. С 2012 г. Роскомнадзору удалось сократить количество проверок в шесть раз: с 2,7 тыс. в 2012 г. до 427 — в 2017 г. Роскомнадзором на основе постановления Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 были разработаны и направлены в территориальные управления методические рекомендации по категориям риска для объектов государственного контроля и надзора в сфере связи.

К категории значительного риска были отнесены лица, в отношении которых вынесены постановления о назначении наказания за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 13.4 КоАП РФ (нарушение правил использования радиочастот, норм или разрешенных в установленном порядке параметров радиоизлучения в случае создания радиопомех), ч. 1 ст. 13.18 КоАП РФ (воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм путем создания искусственных помех). К среднему риску относятся лица, в отношении которых выносились постановления о назначении наказания за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 13.3 и 13.4 (не связанных с созданием радиопомех), ст. 13.5—13.9, 14.1 (незаконная предпринимательская деятельность), 19.4, 19.4.1, 19.5 (неисполнение в срок законного предписания), 19.7.10 и 20.25 КоАП РФ. Как видно, в качестве критерия рисков государственный орган в данном случае выбрал исключительно нарушение

субъектом предоставления услуг связи норм законодательства об административных правонарушениях. Представляется, что вопрос о том, насколько такой подход учитывает тяжесть потенциальных негативных последствий возможного нарушения субъектом связи обязательных требований законодательства, регламентирующего его деятельность, остается дискуссионным. Концепция риск-ориентированного подхода соответствует комплексу мероприятий по снятию ключевых правовых ограничений, заявленных как одна из целей по такому базовому направлению Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», как нормативное регулирование. Эта концепция укладывается, в частности, в мероприятия, предусмотренные разделом 1 Дорожной карты Программы по формированию благоприятных правовых условий для функционирования специальных правовых режимов, благоприятствующих развитию организаций, обеспечивающих деятельность в приоритетных направлениях цифровой экономики, в том числе в области связи. Логично было бы дополнить раздел 1 Дорожной карты Программы положением о разработке нормативных правовых актов, учитывающих риск-ориентированный подход при установлении процедуры проведения контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в отношении конкретного субъекта, а также возможность применения к нему альтернативных контрольно-надзорной и разрешительной деятельности мер мониторинга соблюдения обязательных требований. Из анализа Программы и Плана ее реализации, принятого в январе 2018 г., становится очевидным, что заявленная в разделе 1 Дорожной карты Программы в качестве краткосрочной меры разработка нормативных правовых актов, обеспечивающих создание правовых условий для формирования единой цифровой среды доверия,

позволяющей обеспечить участников цифровой экономики средствами доверенных цифровых дистанционных коммуникаций, на сегодняшний день не достигнута. В конце декабря 2017 г. Роскомнадзор запустил Портал операторов связи. Сервис позволил значительно упростить процедуры подачи заявочных материалов и получения результатов оказания услуг, появилась возможность подавать одно заявление на получение нескольких видов услуг, направлять документы в электронном виде и отслеживать этапы их прохождения в онлайн-режиме. К сожалению, практика показывает, что на самом деле нельзя подавать заявку в электронном виде, например, на заключение Главного радиочастотного центра (ГРЧЦ) об использовании радиочастот. А без него нельзя получить частоты. То есть опять остается два «окна»: первое — ГРЧЦ, второе — Роскомнадзор. Следует отметить, что сложности в правоприменительной практике усугубляют нестабильность и коллизии федерального законодательства в анализируемой сфере.

Анализ законодательства о разрешительной деятельности и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о наличии следующих недостатков правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Правовое регулирование разрешительной деятельности характеризуется отсутствием стабильности, что выражается в систематическом изменении правил разрешительной деятельности в различных сферах. Обращает внимание также фрагментарность и неупорядоченность законодательства о разрешительной деятельности. Правовая регламентация разрешительной деятельности на сегодняшний день, по сути, является неунифицированной, что выражается в отсутствии единообразного порядка осуществления конкретно определенных форм разрешительной деятельности. Струк-

тура и содержание разрешительной деятельности, ее основополагающие принципы не нашли отражения в законодательстве. Учеными и практиками обращается внимание на проблемы правоприменения, порожаемые отсутствием четкого разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам регулирования конкретных видов разрешений.

Проблема осложняется отсутствием отчетливого определения пределов подзаконного регулирования порядка осуществления разрешительной деятельности. На сегодняшний день ведомственная регламентация разрешительных процедур получила широкое распространение. Законодательство о разрешительной деятельности изобилует отсылочными и бланкетными нормами, регулирующими порядок предоставления конкретных разрешений.

В некоторых случаях принимаемые на подзаконном уровне нормативные правовые акты, регламентирующие разрешительную деятельность, содержат нечеткие, расплывчатые формулировки, способствующие чрезмерному усмотрению. В то же время присутствие отсылочных норм в законе, бланкетность диспозиций норм, отсутствие ясности формулирования правовых предписаний, несомненно, способствуют их расширительному толкованию и одновременно порождают возможность для совершения действий коррупционного характера.

Наконец, в законодательстве о разрешительной деятельности отсутствуют единые антикоррупционные стандарты. Недостатки правового регулирования разрешительной деятельности дезориентируют правоприменителей, в том числе субъектов разрешительной деятельности.

Таким образом, имеющиеся на сегодняшний момент данные красноречиво свидетельствуют о недостат-

ках правового регулирования разрешительной деятельности в различных сферах общественной жизни. При этом нарушения законодательства о разрешительной деятельности допускаются как властными, так и невластными субъектами. Нередко предпосылки для нарушения ими законодательства создаются при принятии противоречащих федеральному законодательству нормативных правовых актов.

Необходимо разработать комплекс мер по укреплению состояния законности в разрешительной деятельности. Все более актуальным становится необходимость принятия закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», который бы установил общие принципы организации и осуществления разрешительной деятельности, порядок использования цифровых инноваций в сфере разрешительной деятельности, гарантии прав соискателей и обладателей разрешений. Необходимо рассмотреть и совершенствование деятельности контрольно-надзорных органов, в том числе на основе широкого

внедрения риск-ориентированного подхода, с учетом экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций. В условиях цифровой экономики необходима ясная правовая доктрина эволюции разрешительной деятельности, адекватной потребностям соблюдения законности ее субъектами. В основе правового регулирования разрешительной деятельности в условиях цифровой экономики должны быть не сложившиеся правоотношения, а правоотношения в сфере цифровых инноваций. Ключевыми элементами пересмотра правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи должны быть гибкие подходы к созданию инвестиционных стимулов для развертывания широкополосной связи, соблюдение законности при защите прав соискателей и обладателей разрешений. Положения, подготовленные по отраслевому принципу, должны послужить стратегической основой для комплексной реализации законодательных актов субъектами, обеспечивающими разрешительную деятельность.

Библиографический список

- Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4.
- Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России: монография. М., 2015.
- Кузьмин А. Г. Конституционализм, конституционализация, конституционная законность: к вопросу о соотношении категорий // Российский судья. 2014. № 9.
- Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму: сборник материалов VII Международного конгресса сравнительного правоведения. М., 2018.
- Пашенцев Д. А. К вопросу о влиянии цифровых технологий на правотворчество и правоприменение (постановка проблемы) // Российское государствоведение. 2018. № 4.
- Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015.
- Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. Л. К. Терещенко. М., 2011.
- Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9.
- Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.
- Шохин Д. В. Административная ответственность за несоблюдение требований разрешительной системы в Российской Федерации // Законодательство. 2012. № 3.

References

- Amirbekov K. I. The transformation of views on the understanding of legitimacy as a legal category. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2016, no. 4, pp. 2— 5. (In Russ.)
- Improvement of state control and supervision, elimination of administrative barriers in doing business. Ed. by L. K. Tereshchenko. Moscow, 2011. 26 p. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y. Law Facing the Challenges of Digital Reality. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 5— 16. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The Law in the Conditions of Digital Reality. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85— 102 (In Russ.)
- Kuzmin A. G. Constitutionalism, constitutionalization, constitutional legitimacy: on the issue of correlation of categories. *Rossiyskiy sudya*, 2014, no. 9, pp. 14— 20. (In Russ.)
- Pashentsev D. A. On the issue of the impact of digital technologies on law-making and law enforcement (posing the problem). *Rossiyskoe gosudarstvovedenie*, 2018, no. 4, pp. 131— 137. (In Russ.)
- Permissive system in the Russian Federation. Ed. by A. F. Nozdrachev. Moscow, 2015. 928 p. (In Russ.)
- Shokhin D. V. Administrative responsibility for non-compliance with the requirements of the licensing system in the Russian Federation. *Zakonodatelstvo*, 2012, no. 3, pp. 60—70. (In Russ.)
- The National and the Universal in Law: From Traditions to Postmodernism: materials of the VII International Congress of Comparative. Moscow, 2018. 324 p. (In Russ.)
- Valyaev Yu. K. Method of permission in the administrative law of Russia. Moscow, 2015. 128 p. (In Russ.)
-