

У СЕМИ НЯНЕК... ИЛИ ЕЩЁ РАЗ О 323-М ПОСТАНОВЛЕНИИ



Константин Рейтор,
ведущий специалист по нормативному обеспечению
Ассоциации «ГЛОНАСС/ГНСС-Форум».

В предыдущем номере журнала была опубликована довольно объёмная реплика автора по поводу очередных изменений в Положение о полномочиях федеральных органов исполнительной власти в сфере ГЛОНАСС¹, внесённых Постановлением Правительства РФ от 27.10.2017 № 1305. Как и в предыдущих публикациях, для краткости далее будем называть его «323-е Постановление» и/или «Положение». Отдельные моменты этого нормативного документа и прежде подвергались критике на страницах журнала. Теперь, думается, уже пришло время разобрать его полностью. Почему это так важно? Очевидно, что, по определению, это Положение – важнейший документ, напрямую влияющий на эффективность регулирования отношений в сфере навигации. Положение по своей значимости для ГЛОНАСС можно поставить на второе место после федерального закона «О навигационной деятельности». Через несколько месяцев у него (Положения) будет 10-летний юбилей. Потому есть повод подвести некоторые итоги, выяснить, выполняет ли он своё предназначение. Этот документ очень симптоматичен для нормативной системы навигационной деятельности, наглядно иллюстрирует не только её собственные проблемы, но и всего российского законодательства. Попробуем показать это.

Сразу же хотим предупредить читателя о том, что изложение материала в настоящей публикации достаточно «крючкотворно» и может быть для не юристов достаточно утомительным. Однако ничего не поделаешь, такова специфика юриспруденции. Вместе с тем,

необходимо проводить работу над ошибками, чтобы в перспективе учесть её результаты в проекте кодифицирующего законодательного акта о навигационной деятельности, идея которого уже витает в воздухе, и Роскосмосу уже рекомендовано заняться его разработкой.

¹ «Положение о полномочиях федеральных органов исполнительной власти по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах обеспечения обороны и безопасности государства, социально-экономического развития Российской Федерации и расширения международного сотрудничества, а также в научных целях», утверждено Постановлением Правительства РФ № 323 от 30.04.2008.

Фактически подавляющее большинство постановлений Правительства как раз и являются по своему содержанию индивидуально-правовыми. Зачастую такое положение даёт повод к неоднозначной квалификации принимаемых органами исполнительной власти такого рода документов, вследствие чего недобросовестное толкование позволяет правоприменителю решать коррупционные задачи. Документы, подобные нашему, можно трактовать либо как единый, либо как два самостоятельных.

Итак, посмотрим досье «323-го Постановления». Принято оно 30 апреля 2008 г. За 9,5 лет его действия в Положение изменения вносились семь раз². Документ не слишком велик по объёму – около 18 тыс. знаков (без пробелов) или 2400 слов – и помещается на 6,5 листах, если задать шрифт размером в 12 пунктов. Состоит он из двух документов – собственно самого постановления и утверждённого им Положения. В тексте постановления ни одной нормы права не содержится. Это чистой воды индивидуально-правовой акт, хотя прини-

маемые Правительством РФ постановления закон относит именно к нормативно-правовым документам. Фактически подавляющее большинство постановлений Правительства как раз и являются по своему содержанию индивидуально-правовыми. Зачастую такое положение даёт повод к неоднозначной квалификации принимаемых органами исполнительной власти такого рода документов³, вследствие чего недобросовестное толкование позволяет правоприменителю решать коррупционные задачи. Документы, подобные



² В ред. Постановлений Правительства РФ от 22.07.2009 № 601, от 02.09.2009 № 718, от 31.01.2012 № 63, от 09.02.2012 № 112, от 03.11.2014 № 1146, от 29.12.2014 № 1599 и от 27.10.2017 № 1305.

³ Аналогичная ситуация и с приказами, издаваемыми федеральными органами исполнительной власти. С точки зрения Минюста – они нормативно-правовые документы.

нашему, можно трактовать либо как единый, либо как два самостоятельных. По логике вещей, истинно всё-таки второе. Думается, что если будет приниматься федеральный закон о нормативно-правовых актах, о желательности которого автор говорил в интервью[1], то важно будет закрепить в нём положение о том, что постановления Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти относятся к актам ненормативного характера. Так что, называя, как договорились выше, наш документ как «323-е Постановление», мы делаем это всего лишь для удобства и краткости изложения материала, но помним, что на деле у нас два самостоятельных документа – постановление и положение.

Как указано в преамбуле «323-го Постановления», оно издано во исполнение Указа Президента РФ от 17.05.2007 № 638 «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации». Напомним, что пунктом 4 этого указа Правительству РФ было предписано «до 31 декабря 2007 г. определить полномочия федеральных органов исполнительной власти в части, касающейся поддержания, развития и использования системы ГЛОНАСС в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства, социально-экономического развития Российской Федерации, расширения её международного сотрудничества, а также в научных целях». Также Указ предусматривал, что аппаратура спутниковой навигации, приобретаемая для нужд федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций, должна функционировать с использованием сигналов системы ГЛОНАСС. Как видно Правительство почти год определялось с этими полномочиями. На выходе и появился анализируемый нами документ (то есть два). Попытаемся понять, правильно ли была

решена задача, какой документ или несколько документов должны были бы быть приняты и кем, согласно требованиям законодательства о нормотворчестве.

Итак, Правительство РФ само утвердило положение о таких полномочиях и этим ограничилось. Однако указ Президента РФ отнюдь ведь не предreshал способ решения поставленной задачи. Всем понятно, что глагол «определить» не тождествен глаголу «утвердить». Первое действие носит своего рода познавательный характер, второе – властный (волевой). Но не факт, что Правительству РФ достаточно собственных полномочий, чтобы выполнить задание Президента в полном объёме.

Для начала надо разобраться, как по российскому законодательству федеральные органы исполнительной власти (далее для краткости будем применять аббревиатуру «ФОИВ» либо синоним – «ведомства») наделаются полномочиями. Выясняется, что эти полномочия устанавливаются тремя видами нормативно-правовых документов: 1) федеральными законами, 2) положениями, утверждаемыми указами Президента РФ, и 3) положениями, утверждаемыми постановлениями Правительства РФ. Наиболее распространенный вид нормативного документа здесь – положения о каждом отдельном ведомстве. Гораздо реже встречаются положения «комбинированные», где в одном акте прописаны полномочия нескольких ФОИВ. Таковые, в общем-то, можно пересчитать по пальцам⁴. И подобные положения принимаются под какую-то специфическую задачу. 323-е Постановление как раз из этой серии. Аналогично обстоит дело и с федеральными законами. Законы об отдельных ФОИВ случаются крайне редко (например, о Федеральной службе безопасности), чуть чаще они – «комбинированного» характера (например, закон о

⁴ См., например, Постановления Правительства РФ № 421 от 02.07.2007, № 303 от 16.05.2005, № 682 от 07.07.2015 и № 1599 от 29.12.2014.

Если «заложить» полномочия конкретных ведомств в отдельные положения о них, то тому, кто намерен будет понять, какой ФОИВ и за что по ГЛОНАСС отвечает, придётся «лопатить» как минимум все 73 положения. А еще придётся порыться и в «комбинированных» положениях, да и в федеральных законах местами полномочия ФОИВ прописываются.

космической деятельности). Что характерно, единые основы создания и деятельности федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального закона в нашей стране не установлены. «Своих» законов удостоились не только отдельные виды некоммерческих организаций – благотворительные, саморегулируемые организации и публично-правовые компании и даже их разновидности, но также и микрофинансовые организации⁵, а такие важнейшие органы государственного управления, как ведомства, их почему-то не имеют. Конечно, принимать федеральные законы под

каждое отдельное ведомство – большая роскошь, так как количество законов увеличится сразу на 15%. Однако всё-таки единый закон о системе федеральных органов исполнительной власти, да и заодно и региональных, крайне необходим. Ну, а Президент и Правительство РФ своими актами уже бы уточняли функции и полномочия конкретных ФОИВ.

Но вернемся к нашим баранам. Как видно, задачу решили посредством «комбинированного» положения, утверждаемого Правительством РФ. В принципе, задумка объединить нормы о полномочиях ведомств в одном до-



⁵ Федеральные законы от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"», от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», от 22.06.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.д.

кументе по предметному признаку (ГЛОНАСС) логична. Ведь у нас в стране в настоящее время действует 73 ФОИВ, из них – 21 министерство, 29 служб и 23 агентства. К ним ещё можно присовокупить две государственные корпорации, по своим полномочиям близкие к ФОИВ, поскольку они осуществляют нормативно-правовое регулирование и оказывают государственные услуги. Это – ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» (они нам ещё понадобятся для оценки «323-го Постановления»). Но с ними сложнее, основные их полномочия «заложены» в федеральных законах, а не подзаконных нормативных актах.

Если «заложить» полномочия конкретных ведомств в отдельные положения о них, то тому, кто намерен будет понять, какой ФОИВ и за что по ГЛОНАСС отвечает, придётся «лопатить» как минимум все 73 положения. А ещё придётся порыться и в «комбинированных» положениях, да и в федеральных законах местами полномочия ФОИВ прописываются. Однако, как представляется, реализованный

«Своих» законов удостоились не только отдельные виды некоммерческих организаций – благотворительные, саморегулируемые организации и публично-правовые компании и даже их разновидности, но также и микрофинансовые организации, а такие важнейшие органы государственного управления, как ведомства, их почему-то не имеют.

в «323-м Постановлении» подход (консолидация норм о полномочиях ФОИВ в сфере ГЛОНАСС в едином документе) следует признать неудачным как в формально-юридическом аспекте, так и по содержанию заложенных в Положении норм.

Разберём документ с формально-юридической точки зрения. Для начала огласим весь список органов, упоминаемых в нём, выделив в нём так называемые «президентские ФОИВ» (что это такое, поясним ниже).

Таблица 1.

Код ФОИВ по ОКОГУ ⁶	Наименование ФОИВ	Кол-во «полномочий»	Пункт Положения	Примечание
1310500	Министерство внутренних дел Российской Федерации	5	17(1)	«Президентский» ФОИВ
1311500	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	2	17(2)	«Президентский» ФОИВ
1312000	Министерство иностранных дел Российской Федерации	3	6	«Президентский» ФОИВ
1313500	Министерство обороны Российской Федерации	13	3	«Президентский» ФОИВ
1319815	Федеральная служба безопасности Российской Федерации	2	17(4)	«Президентский» ФОИВ

⁶ ОК 006-2011. Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления (утв. Приказом Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст). Для расформированных ведомств указан код по отменённому ОКОГУ – ОК 006-93 (утв. постановлением Госстандарта РФ от 30.12.1993 № 294).

Код ФОИВ по ОКОГУ	Наименование ФОИВ	Кол-во «полномочий»	Пункт Положения	Примечание
1320700	Министерство здравоохранения Российской Федерации	6	17(3)	
1323500	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	6	5	
1323565	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	6	15	
1324500	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	2	7	
1325060	Федеральное агентство по рыболовству	5	17	
1326000	Министерство транспорта Российской Федерации	7	4	
1326030	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	4	17(5)	
1326055	Федеральное агентство воздушного транспорта	5	12	
1326060	Федеральное дорожное агентство	4	10	
1326065	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	4	11	
1326080	Федеральное агентство морского и речного транспорта	5	9	
13266	Федеральное агентство по промышленности	4	14	Упразднено с 12.05.2008
1328000	Министерство экономического развития Российской Федерации	4	16	
1328030	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	5	13	
13281	Федеральная аэронавигационная служба	5	8	Упразднена с 29.06.2010
1330610	Федеральное космическое агентство	15	2	Упразднено с 01.01.2016
13324	Федеральное агентство геодезии и картографии	1	13	Упразднено с 25.12.2008

Для наглядности список отсортирован не по порядку нумерации пунктов в документе, а по иерархии органов согласно Общероссийскому классификатору органов государственного управления (ОКОГУ). По поводу «президентских» ФОИВ разъясним ниже.

Всего, как видно, через горнило Положения прошло 22 ФОИВ. Четыре из них упразднены. Однако в документе их фигурирует 19. В их числе – уже не существующее Федеральное космическое агентство. Указом Президента РФ от 28.12.2015 № 666 предусмотрено, что акты

Здесь, как видно, вскрывается нормативная коллизия. С одной стороны, как мы выяснили, положения о «своих» ведомствах утверждает исключительно Президент РФ. С другой стороны, он же в отдельных положениях о них допускает, что и Правительство РФ может наделять эти ведомства какими-то полномочиями. Иначе говоря, напрашивается вывод о том, что подобное положение президентского акта противоречит положениям федерального конституционного закона.

Президента РФ, определяющие полномочия Федерального космического агентства в установленной сфере деятельности, применяются в отношении Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации. Однако полномочия Роскосмоса (агентства) были утверждены Правительством РФ. Значит, п. 2 Положения недействителен? На момент упразднения космического агентства действующих актов Президента РФ, которые бы устанавливали полномочия Роскосмоса (агентства), как показывают выборки в справочных правовых системах, не имелось. С другой стороны, 666-й Указ Президента РФ предписывал Правительству РФ

обеспечить непрерывность осуществления передаваемых Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» полномочий и функций упраздняемого Федерального космического агентства. Касательно нашего Положения такая непрерывность, похоже, не обеспечена.

Поговорим теперь о «президентских» и «непрезидентских» ФОИВах, разницу между которыми нам высветила таблица выше. «Президентских» в списке оказалось пять.

ОКОГУ подразделяет органы исполнительной власти РФ на:

- 1) федеральные министерства, службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также



федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам, классифицируются в группировке с кодом 1310000;

- 2) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам, классифицируются в группировке с кодом 1320000.

Такое деление ведомств предусмотрено Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». По общему правилу, закреплённому ст. 12 закона⁷, Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти и утверждает положения о них. Но есть нюанс. Так, предусмотрено частью 9 той же статьи, что особенности руководства ФОИВ по вопросам, отнесённым Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, устанавливаются статьей 32⁸ данного Федерального конституционного закона.

Заглянем теперь в 32-ю статью. Она предписывает, что, что Президент РФ непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами 1) обороны, 2) безопасности, 3) внутренних дел, 4) юстиции, 5) иностранных дел, 6) предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, 7) деятельности войск национальной гвардии. Всего таких ведомств набирается 23 (5 министерств, 10 служб, 5 агентств, плюс войска Национальной гвардии, которые по ОКОГУ приравнены к ФОИВ, хотя сам закон о войсках классифицирует их как государственную военную организацию⁹). Президент

также распределяет функции между этими ФОИВ и утверждает положения о них по представлению Председателя Правительства РФ. Правительство же только координирует деятельность перечисленных ведомств.

Данные положения Федерального конституционного закона уточняет Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно указу, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Указ также устанавливает, что функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента Российской Федерации, функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

Сразу отметим особо и будем учитывать далее то обстоятельство, что изложенные нормы ФКЗ и президентского указа носят императивный характер, и нигде исключений этому порядку не предусмотрено.

Итак, если вновь пробежаться по списку ФОИВ в «323-м постановлении», то обнаруживается, что Правительство РФ наделило полномочиями пять ведомств, положения о которых должен утверждать Президент РФ. Боюсь, оно вышло здесь за рамки собственных полномочий. Есть, правда, один нюанс: в ряде положений о ФОИВ, утвержденных Президентом РФ, в конце списка полномочий присутствует фраза, о том, что соответствующий ФОИВ осуществляет иные полномочия в установленной ему сфере деятельности в соответствии не только с федеральными законами и актами Президента РФ, но и Правительства РФ. Касательно же ведомств, которые

⁷ «Общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти».

⁸ «Особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти».

⁹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Правосубъектность «государственной военной организации» пока не понятна. Так, законодательством не предусмотрено и ее родовое понятие – «военная организация».

Однако в этом законе для всех ФОИВ чехом установлено только одно полномочие – устанавливать перечень транспортных, технических средств и систем (в том числе вооружения, военной и специальной техники), которые подлежат оснащению средствами навигации, функционирование которых обеспечивается российскими навигационными системами.

отмечены в таблице выше как «президентские», подобной фразы не имеется в положениях об МЧС и ФСБ.

Здесь, как видно, вскрывается нормативная коллизия. С одной стороны, как мы выяснили, положения о «своих» ведомствах утверждает исключительно Президент РФ. С другой стороны, он же в отдельных положениях о них допускает, что и Правительство РФ может наделять эти ведомства какими-то полномочиями. Иначе говоря, напрашивается вывод о том, что подобное положение президентского акта противоречит положениям федерального конституционного закона. Что с этим делать, ведь ст. 90 Конституции РФ в ответ на это даёт: «Указы и распоряжения Президента Россий-

ской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Но это в теории. Никто пока не оспорил в суде подобных положений, содержащихся в указах Президента РФ. Разумеется, два последних наших Президента, хотя и юристы по образованию, но указы сами не пишут, да и не вычитывают от корки до корки все представляемые им на подпись проекты документов. Так, что, если обозначенные противоречия имеют место, то ответственность за них, стало быть, лежит на Администрации Президента РФ.

В итоге, отвечая на вопрос, как Правительство должно было бы решить задачу определения полномочий ФОИВ в сфере ГЛОНАСС, приходим к выводу, что необходимо было бы:



- 1) Представить на утверждение Президенту РФ проекты его указов о внесении дополнений касательно ГЛОНАСС в действующие положения о «подведомственных» ему ФОИВ либо проект указа об утверждении «комбинированного» положения о них касательно ГЛОНАСС;
- 2) Внести соответствующие изменения в каждое, утверждённое им самим, отдельное положение о подведомственном ФОИВ, которому «нужны» полномочия в сфере ГЛОНАСС либо утвердить своё «комбинированное» положение, не включив туда «подпрезидентские» ФОИВ. Ну, на худой конец, можно и включить те ФОИВ, в отношении которых Президентом РФ Правительству РФ разрешается «нарезать» полномочия». Хотя, повторимся, подобные разрешения формально противоречат 2-ФКЗ. В итоге мы всё равно не получаем единого документа, где сосредоточены полномочия всех причастных к ГЛОНАСС ФОИВ, ведь положения о ФСБ и МЧС опять-таки придётся утверждать у Президента.

Однако имеется один способ, который бы позволил одним ударом решить проблему – внести в Государственную думу законопроект с нормами о полномочиях ФОИВ в сфере ГЛОНАСС. Это можно было бы сделать, например, посредством федерального закона о навигационной деятельности¹⁰, который появился годом позже «323-го Постановления», и, значит, было время оглядеться в отсеках и реализовать такой вариант. Однако в этом законе для всех ФОИВ чохом установлено только одно полномочие – устанавливать перечень транспортных, технических средств и систем (в том числе вооружения, военной и специальной техники), которые подлежат оснащению средствами навигации, функционирование которых обеспечивается рос-



сийскими навигационными системами (ст. 4). Системно же в законе полномочия ФОИВ даже в навигационной деятельности в целом не прописаны. Статья 7 там скупко трактует про полномочия Президента РФ, Правительства РФ и региональных органов государственной власти. Собственно, сама ГЛОНАСС как объект права в законе не описана. Вот, целый закон о всего лишь одной, индивидуально-определённой, информационной системе, применяющей технологии ГЛОНАСС, то есть о ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС»¹¹, имеется, а сама глобальная навигационная система с точки зрения нормативного регулирования почти бесхозна!

Развитие законодательства о навигационной деятельности после «638-го Указа Президента» в аспекте полномочий ФОИВ в сфере ГЛОНАСС полностью отрицает идею «комбинированного» положения о соответствующих полномочиях ведомств, если всё-таки разработчики Положения имели такой замысел. Так, всего, помимо «323-го Постановления» ныне действует 14 нормативно-правовых актов, в которых имеются положения о полномочиях тех или иных ФОИВ в сфере ГЛОНАСС (см. перечень в таблице ниже). И большинство их принято после выхода в свет «323-го Постановления». Как видно, никакой консолидации норм не получается.

¹⁰ Федеральный закон от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности».

¹¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе "ЭРА-ГЛОНАСС"».

Таблица 2.

Наименование нормативного акта	ФОИВ, чьи полномочия предусмотрены в акте
Закон Российской Федерации от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности»	Роскосмос (агентство) Минобороны России
Федеральный закон от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности»	Все ФОИВ
Федеральный закон от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе "ЭРА-ГЛОНАСС"»	Минтранс России
Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	Росалкогольрегулирование
Указ Президента РФ от 17.05.2007 № 638 «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации»	Роскосмос (агентство)
Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2014 № 518 «О порядке определения требований к оснащению судов техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, и (или) другими техническими средствами контроля местоположения судна»	Минтранс России
Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 № 623 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации № 623 от 12.08.2010)»	Минтранс России
Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641 «Об оснащении транспортных средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS»	Президентские ФОИВ
Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2012 № 1213 «О требованиях к тахографам, категориях и видах оснащаемых ими транспортных средств, порядке оснащения транспортных средств тахографами, правилах их использования, обслуживания и контроля их работы»	Минтранс России
Постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2015 № 104 «Об уполномоченном органе Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза "О безопасности железнодорожного подвижного состава", "О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта" и "О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта"»	Ространснадзор
Положение о Федеральном космическом агентстве (утв. Постановлением Правительства РФ № 314 от 26.06.2004). УТРАТИЛО СИЛУ	Роскосмос (агентство)
Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395)	Минтранс России
Положение о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка (утв. Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154)	Росалкогольрегулирование
Положение о Федеральной антимонопольной службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331)	ФАС России



Следующий вопрос, который возникает по формально-юридическим соображениям: а почему именно такой состав ФОИВ, не больше и не меньше?

Выявить критерии, по которым отбирали в Положения ФОИВ, никак не удаётся. По большому счёту, все ведомства, например, имеют автотранспорт, и отдельные его категории должны оснащаться аппаратурой ГЛОНАСС. Соответственно, с точки зрения применения АСН можно смело прописать в Положении все 73 ФОИВ по минимуму, как это сделано в отношении ФСБ. Для этого берём название ФОИВ, прибавляем ему словосочетание «осуществляет внедрение системы ГЛОНАСС, функциональных дополнений и аппаратуры спутниковой навигации в интересах» и далее – кусочек текста из п. 1 положения об этом ФОИВ, где прописано, за что он отвечает. Ну, и дополнить полномочиями пункты о Роскосмосе и Минобороны, которые, сверх того, имеют прямое отношение к самой ГЛОНАСС. Плюс у некоторых других ведомств есть дополнительные специфические интересы по использованию ГЛОНАСС.

Однако, по этому пути не пошли. Громоздко, наверное, было бы. Очевидно, не один только автотранспорт используется ведомствами.

Иначе говоря, нужен объективный критерий, по которому бы из всех 73 ФОИВ мы должны были отобрать именно те ведомства, которым нужны такие специфические полномочия, которые не описываются в уже имеющихся отдельных положениях о них либо в федеральных законах. К тому же нормы нашего Положения не должны дублировать уже имеющиеся нормы названных актов.

У ряда ФОИВ, как указано, есть особые задачи, которые не решаются без использования навигационной информации, получаемой с помощью ГЛОНАСС. Заглянем хотя бы в утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2016 г. № 2814-р перечень сфер, в которых создание государственных информационных систем, при функционировании которых предполагается использование навигационной информации, осуществляется на основе обязательного использования Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС». Рассмотрим это перечисление в разрезе «отвечающих» за указанные в нём сферы органов власти.

Таблица 3.

Сфера деятельности	ФОИВ, ответственный за вид деятельности
Сфера почтовой связи	Минкомсвязь
Сфера защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	МЧС
Сфера агропромышленного комплекса, за исключением государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз
Сфера по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.	Минстрой
Сфера градостроительной деятельности	Минстрой
6. Сфера жилищно-коммунального хозяйства	Минстрой
7. Сфера энергетики	Минэнерго
Сфера здравоохранения, включая оказание медицинской помощи	Минздрав
Сфера исполнения уголовных наказаний	Минюст
Сфера производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Росалкогольрегулирование
Сфера контроля за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений	Минюст
Сфера контроля и надзора за производством и оборотом табачной продукции	Минсельхоз
Сфера торговли	Минпромторг
Сфера лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности	Минпромторг
Сфера подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации	Центральная избирательная комиссия ¹²
Сфера природопользования	Минприроды
Сфера обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения	Роспотребнадзор

Как видно, не «попадают» в Положение 6 ведомств: Минстрой, Минэнерго, Минюст, Росалкогольрегулирование, Минприроды и Роспотребнадзор. А ещё у нас недавно появилось новое «силовое» ведомство – Росгвардия со своими войсками. Помимо этого,

покопавшись, можно назвать ещё несколько ФОИВ, имеющих «причастность» к ГЛОНАСС. Так, всего насчитывается 29 ФОИВ, которые «имеют» свои нормативные акты по вопросам ГЛОНАСС. И теперь встаёт вопрос: а не стоит ли включить дополнительно в «323-е

¹² ФОИВом не является. Согласно Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом. По ОКОГУ по классификационной группировке «Другие государственные органы Российской Федерации. Центральный банк Российской Федерации» с кодом 1500003.

Теперь следует переходить к содержательной его части. Здесь нам необходимо будет пощупать, рассмотреть на свет каждое предложение: как оно соотносится с остальным законодательством, нет ли противоречий и т.д.

Постановление» ещё и ведомства, которые отсутствуют во всех трёх вышеприведенных таблицах, но, тем не менее, также регулируют ГЛОНАСС своими актами?

Вопрос этот, между прочим, очень непростой. Собственно, мы здесь возвращаемся к началу нашей темы, к проблеме правильного определения полномочий ФОИВ в сфере ГЛОНАСС. Иначе говоря, нужен объективный критерий, по которому бы из всех 73 ФОИВ мы должны были отобрать именно те ведомства, которым нужны такие специфические полномочия, которые не описываются в уже имеющихся отдельных положениях о них либо в федеральных законах. К тому же нормы нашего Положения не должны дублировать уже имеющиеся нормы названных актов. Ответ на этот вопрос лежит, в первую очередь, в плоскости проблематики сущности навигационной деятельности, которую автор рассматривал в одной из своих предыдущих публикаций в настоящем журнале¹³. Напомним, что тогда был обоснован тезис о том, что навигационная деятельность есть производство навигационной информации, а вот использование (потребление) результата этой деятельности (навигационной информации) уже не является моментом этой деятельности. Если данное суждение истинно, то, определяя полномочия ФОИВ в сфере ГЛОНАСС, необходимо оставлять за рамками их право устанавливать порядок использования навигационной информации, полученной с помощью ГЛОНАСС. Как говорится, это уже из другой оперы. Повторимся, работа самой ГЛОНАСС и «потребление» её продукта суть разные вещи, поскольку

относятся к разным фазам цикла экономической деятельности. Соответственно, у них и собственный предмет регулирования (правового и технического). Конечно, технически возможно объединить в одном нормативном документе нормы, относящиеся к различным отраслям деятельности, но при этом не следует забывать об их различной природе. Повторим любимое выражение нашего Президента: «Мухи отдельно, котлеты отдельно».

Итак, подводя предварительные итоги, можем сказать, что формально-юридические аспекты Положения мы в целом рассмотрели. Теперь следует переходить к содержательной его части. Здесь нам необходимо будет пощупать, рассмотреть на свет каждое предложение: как оно соотносится с остальным законодательством, нет ли противоречий и т.д. К сожалению, на страницах текущего выпуска сделать это не удаётся. Текущая редакция Положения содержит 70 вложенных в отдельный абзац «полномочий» на все 19 (с учётом бывшего Роскосмоса) ведомств. Поскольку наш читатель уже устал, а мы прошли не более половины пути, да и лимит по объёму публикации уже исчерпан, нам стоит прерваться. Продолжим тему уже в следующей публикации. Думается, что нас ждёт очень увлекательное путешествие. Если мы, образно говоря, ещё только ходили вокруг водоёма, устанавливали его очертания и размеры, то теперь предстоит окунуться в воду, нащупать дно. Возможно, нас там поджидает немало сюрпризов. И автору в конце концов нужно будет ответить на вопрос, почему в названии статьи – про «семь нянек». **БВГ**

¹³ Рейтор К.И. О сущности навигации [Текст] / Вестник ГЛОНАСС. М. 2017. № 3(30). С. 40-58.