

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 69

Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической
конференции «Правовые проблемы укрепления российской
государственности», состоявшейся в Юридическом институте
Томского государственного университета
28–30 января 2016 г.



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2016

УДК 340+342

ББК 6799.2.

П 68

Редакторы:

д-р филос. наук, профессор *М.М. Журавлев*,
канд. юрид. наук, доцент *А.М. Барнашов*,
канд. юрид. наук, доцент *С.С. Кузнецов*

П 68 **Правовые** проблемы укрепления российской государственности: сб. статей по итогам Всерос. науч.-практ. конф. «Правовые проблемы укрепления российской государственности», Томск, 28–30 января 2016 г. / ред. М.М. Журавлев, А.М. Барнашов, С.С. Кузнецов. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. – Ч. 69. – 196 с.

ISBN 978-5-7511-2453-3

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института Томского государственного университета и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены исследованию реального состояния и актуальным проблемам развития и совершенствования российского законодательства.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических судебных работников.

УДК 340+342
ББК 6799.2

ISBN 978-5-7511-2453-3

© Томский государственный университет, 2016

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*Работа секции посвящена 80-летию со дня рождения
заслуженного деятеля науки РФ,
доктора юридических наук, профессора
Владимира Федоровича Воловича*

О НАУЧНОМ И ПЕДАГОГИЧЕСКОМ НАСЛЕДИИ В.Ф. ВОЛОВИЧА

М.М. Журавлев

25 декабря 2015 г. доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки РФ, заведующему кафедрой теории и истории государства и права, административного права Владимиру Федоровичу Воловичу исполнилось бы 80 лет. В память о нем мы и проводим заседание настоящей секции.

В 1959 г. Владимир Федорович с отличием окончил юридический факультет Казанского государственного университета. Там же в 1964 г. окончил аспирантуру по специальности «Административное право». В сентябре 1964 г. по государственному распределению был направлен в Томск, и вся последующая его трудовая деятельность вплоть до ухода из жизни в июле 2009 г. связана с юридическим факультетом Томского государственного университета – от старшего преподавателя до заведующего кафедрой, декана, директора Юридического института.

В феврале 1966 г. на заседании государственно-правовой секции ученого совета юридического факультета Московского государственного университета защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Организационно-правовые вопросы управления сельским хозяйством в современный период».

В ноябре 1977 г. на заседании специализированного совета по защите докторских диссертаций при Институте государства и права Академии наук СССР защитил докторскую диссертацию на тему

«Административно-правовые вопросы руководства и управления сельским хозяйством в СССР».

Его кандидатская диссертация, по мнению крупного специалиста в этой области Ю.М. Козлова, являлась первым исследованием в СССР по данной проблеме. В ней рассматривалась роль правового обеспечения и развития сельского хозяйства в стране. Пристальное внимание В.Ф. Воловичем было уделено местным органам управления сельскохозяйственным производствам. В последующем этот подход в его исследованиях займет доминирующее положение и в докторской диссертации сформулируется в конкретные предложения. В своем исследовании он обосновал необходимость придания единого социально-экономического статуса работникам сельского хозяйства и других отраслей экономики. Политические различия крестьян, рабочих и служащих к началу 1960-х гг. были устранены, а социально-экономические оставались. К примеру, оплата труда. Если рабочие и служащие получали оплату за свой труд в рублях, то колхозники в трудоднях. Это такая неопределенная единица, размер которой менялся от колхоза к колхозу, т.е. заготовка центнера корма (сена, силоса и т.д.), намолот тонны зерна в каждом колхозе оценивались по-разному и, как правило, крайне низко.

После защиты кандидатской диссертации В.Ф. Волович продолжил комплексное изучение проблем управления сельскохозяйственным производством страны уже на индустриальном этапе его развития. При этом он рассматривал сельское хозяйство как органичное целое, независимо от того, в чьем ведении находились тогда те или иные сельскохозяйственные предприятия и производственные объединения. Специфика управления сельским хозяйством, по его мнению, в то время определялась не только особенностями объекта управления, но и общими закономерностями управления всем народнохозяйственным комплексом страны (учитывая при этом роль КПСС). В ряде работ В.Ф. Волович обобщил опыт специализации и концентрации сельскохозяйственного производства, межхозяйственной и агропромышленной интеграции. Осуществлял это он на примере хозяйств Сибири и Дальнего Востока с учетом практики деятельности сельскохозяйственных органов РСФСР, КазССР, УССР, МССР.

В его работах исследовались вопросы, которые актуальны и в настоящее время. К примеру, в докторской диссертации он обос-

новывает концепцию обеспечения продовольственной безопасности страны и роли в этом сельскохозяйственного производства. И это в середине 70-х гг. прошлого века, когда все политическое руководство было занято лишь военно-политической безопасностью, хотя общество, народ в то время остро чувствовали недостаток продовольствия. Хочу обратить внимание участников конференции на то, какое внимание проблеме продовольственной безопасности страны уделяется в настоящее время в госпланах президента, обсуждениях правительства, его постановлениях. В.Ф. Волович рассматривает и обосновывает необходимость расширения системы и увеличение объемов продовольственных резервов страны. Но для этого необходимо ускоренное увеличение объемов сельскохозяйственного производства. Одной из причин, мешающих этому процессу, была система планирования и производства сельскохозяйственной продукции. В этой связи автором была обоснована концепция преобладающей (определяющей) роли горизонтальных административно-правовых отношений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства по руководству и управлению сельским хозяйством в СССР. Для этого автором был проанализирован правовой статус отраслевых органов – от районного управления сельским хозяйством до Минсельхоза СССР, выявлены слабые места и внесены предложения по их исправлению. Речь идет о передаче районным, областным, краевым управлениям сельского хозяйства определяющих функций по планированию производства ряда сельскохозяйственных продуктов. Это было очень смелое предложение для того времени.

Содержащиеся в работах В.Ф. Воловича выводы и рекомендации нашли применение в практической деятельности сельскохозяйственных предприятий и организаций и использовались ими при разработке конкретных организационно-правовых мер по улучшению управления сельским хозяйством на местах. По предложению Института государства и права АН СССР с 1975 г. он был включен в состав Комиссии по изучению проблем управления сельским хозяйством при Минсельхозе СССР и работал в ее составе, пока действовал Союз. Его предложения использовались при подготовке Положений о сельскохозяйственных органах, прежде всего Положения о районном, областном управлении сельского хозяйства. К концу 1970-х гг. положение было исправлено.

В.Ф. Волович занимался не только управлением сельским хозяйством, а рассматривал административное право как публичную от-

расль права, регулирующую правоотношения в сфере управления (государственного), одним из участников которых, как правило, выступает государство в лице его представителей – органов исполнительной власти и должностных лиц.

Предложений по реорганизации системы государственного управления во все времена высказывалось учеными и экспертами немало. Эти предложения носили различный характер. При отсутствии возможности, да и, вероятно, необходимости останавливаться на их рассмотрении, замечу, что свою достаточно завершённую концепцию государственного управления имел и В.Ф. Волович, занимая в отечественной науке административного права свое особое место. Он разрабатывал сложную проблему правового положения субъектов отраслевого управления, форм и методов деятельности органов исполнительной власти в различных сферах хозяйственной и социально-культурной жизни. Первостепенное место в работах В.Ф. Воловича занимали вопросы конституционного регулирования организации и деятельности исполнительной власти, а наряду с этим он много внимания уделял исследованию теории государственного управления, деловому праву, демократизации стиля и методов государственного руководства, юридической ответственности государственных служащих, укреплению конституционной законности. Все эти вопросы не утратили актуальности, если еще и не обострить, в настоящее время. Его взгляды по этим проблемам изложены в трех монографиях, двух учебных пособиях и многочисленных статьях. В 1972 г. им было издано учебное пособие «Основы управления», в 1980 г. учебное пособие «Стиль управления», получившие положительную оценку как научного, так и управленческого сообщества и в последующем были переизданы. Всего им подготовлено свыше 200 научных работ, в том числе 6 монографий и 2 учебных пособия. В течение ряда лет он являлся членом Президиума УМО при Министерстве образования РФ. В бытность его на кафедре работала аспирантура. Под его руководством подготовлено и защищено 19 кандидатских диссертаций, при его научном консультировании защищено 3 докторских диссертации.

В.Ф. Волович был блестящим лектором. Его лекции были емки по содержанию и занимательны по форме изложения. Студенты любили его, а он очень заботливо относился к ним.

В.Ф. Волович проявил себя и как крепкий администратор. С 1978 по 2009 г. он заведовал кафедрой. С 1977 по 1995 г. был деканом юридического факультета, а с 1995 по 2000 г. директором ЮИ ТГУ. При его непосредственном участии формировались юридические факультеты и становилось юридическое образование в Барнауле, Красноярске, Кемерове, Новосибирске. В 90-е гг. были открыты филиалы Томского госуниверситета, готовившие юристов в Улан-Уде, Кызыле, Прокопьевске, Юрге, спецотделение для подготовки следователей при юридическом факультете, а затем при ЮИ ТГУ

Таким образом, В.Ф. Волович был прекрасным ученым, преподавателем, руководителем и просто хорошим человеком, в котором честность, принципиальность, строгость сочетались с добротой, вниманием и чуткостью к людям. Он прожил яркую, но, к сожалению, короткую жизнь, ушел из нее легко, но преждевременно.

АСКРИПЦИИ И ДЕСКРИПЦИИ В АНАЛИТИЧЕСКОЙ ФИЛОСОФИИ ПРАВА*

В.В. Оглезнев

В юридическом языке имеет место серьезное противоречие между дескриптивными высказываниями, с одной стороны, основная функция которых заключается в описании неких фактов совершения действия, подтверждаемых наблюдаемыми проявлениями, и разъясняющими право аскриптивными высказываниями, с другой стороны, в отношении которых невозможно поставить вопрос об истинности / ложности, как это можно сделать в отношении дескриптивных высказываний.

Герберт Харт отмечает, что многие из традиционных этических проблем могут быть актуализированы в рамках юридического языка через концептуализацию понятия «действия»¹. Харт использует понятие «действие» в качестве морального термина; он пытается прояснить значение действия через референцию к этическим основани-

* Работа выполнена при финансовой поддержке Совета по грантам Президента РФ (проект № МД-4664.2016.6).

¹ Оглезнев В.В. Г.Л.А. Харт и формирование аналитической философии права. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012.С. 101–122.

ям ответственности и права. А поскольку примеры из юридической практики лучшим образом могут подтвердить обоснованность некоторых выводов, Харт указывает на существование особого вида языковых выражений, основная функция которых состоит не в *описании* конкретных ситуаций, а в *выражении* правовых требований и в юридической *квалификации* событий, состояний и действий, придающей природным и социальным явлениям юридическое значение¹.

Полное описание поведения *X* – и физическое и психологическое – плюс указание на определенные правила, на основании которых мы желаем рассмотреть его поведение, позволяют нам решить, в каком случае поведение *X* – действие определенного вида, и можем ли мы *приписать* ему права и ответственность. Поэтому тип *поведения* становится *действием* только при определенных правилах². Другими словами, хотя, разумеется, не все правила, согласно которым в обществе мы приписываем ответственность, отражаются в нашем законодательстве, но и, наоборот, понятие действия является социальным понятием и логически зависит от принятых правил поведения. Поэтому Харт приходит к выводу, что по характеру понятие действия существенно не дескриптивно, а аскриптивно; оно представляет собой отменяемое понятие, определяемое посредством исключений, а не посредством множества необходимых и достаточных условий, физических или же психологических.

Неправильное приписывание же прав и обязанностей может произойти, если мы рассматриваем поведение с применением несоответствующего набора правил. Но как тогда определить, что действие *X* имеет соответствующий набор правил? Харт считает, что судья *приписывает* / *придает* действиям юридическое значение через установление соотношения факта и нормы права. Судья в теории Харта представляет собой некое конституирующее начало, задающее онтологические и гносеологические рамки юридического дискурса, что способствует устойчивости семантической связи между фактом и правом и позволяет определить недескрип-

¹ Афонасин Е.В., Дидикин А.Б. Философия права. Новосибирск: Изд-во Новосиб. гос. ун-та, 2006. С. 22.

² Yolton J.W. Ascriptions, Descriptions, and Action Sentences // Ethics. 1957. Vol. 67, No. 4. P. 307–310

тивность юридических понятий¹. И только в этом смысле предложения, описывающие действия, согласно Харту, аскриптивны, но не дескриптивны.

То, чего действительно достигает критика Хартом общего определения человеческого действия, так это то, что традиционное определение действия непригодно для вынесения судебного решения; судье необходимо понимание действия сообразно специфическим и определенным правилам и исключениям, т.е. как правила соотносятся с действиями. Дать определение понятию «Твое», по словам Харта, возможно лишь при учете его отменяемого (*defeasible*) характера: выражение «Это – твое» представляет собой смешение фактического твоего владения с приписыванием права, если только ты это не украл или не сделал чего-то такого, что смогло бы поставить под сомнение твое владение. Но Харт упускает важный момент, поскольку выражение «Это – твое» может быть расширено, например, до «Этот мышьяк (или сахар) твой», причем указание на «это» или «этот» совсем не предполагает признания/приписывания особых прав на мышьяк или сахар. Однако дескриптивное выражение «Он положил мышьяк (или сахар) в чай» имеет различные важные аскриптивные следствия: с одной стороны, в случае с мышьяком «Он» может быть субъектом состава преступления, а с другой, в случае с сахаром, – гостеприимным хозяином.

ЗАРОЖДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ: ВЗГЛЯД РОССИЙСКИХ ЛИБЕРАЛЬНЫХ ЮРИСТОВ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX в.

Т.Е. Грязнова

Характерный для стран Западной Европы процесс распространения конституционных учреждений в начале XX в. затронул и Россию. Первую политическую уступку абсолютизму российские либеральные юристы связывают с рескриптом на имя министра внутренних дел Булыгина, опубликованным 18 февраля 1905 г. Сле-

¹ *Оглезнев В.В., Суровцев В.А.* Аналитическая философия, юридический язык и философия права. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. С. 46–56.

дующей вехой на пути Российской империи к конституционному строю либеральные ученые считают Манифест, Закон об учреждении Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г.

Очередным завоеванием сторонников конституционализма государствоведы считают Манифест 17 октября 1905 г. Признавая значимость провозглашенных этим актом обещаний, исследователи существенным образом расходятся в оценке его юридического значения. С точки зрения В.М. Гессена и С.А. Котляревского, идеи Манифеста свидетельствуют о трансформации самодержавия в конституционную монархию¹.

Иного мнения придерживаются Н.И. Лазаревский и М.М. Ковалевский. Так, например, М.М. Ковалевский убежден, что «пока обещания не сменятся действительностью, мы едва ли вправе будем смотреть на акт 17 октября как на решительный разрыв с самодержавием»². На незыблемость абсолютизма после издания Манифеста указывает Н.И. Лазаревский, аргументируя свою позицию сохранением законодательной власти всецело в руках государя³.

С юридической точки зрения датой установления в России конституционной монархии следует считать 27 апреля 1906 г. – первый день функционирования облеченного законодательными полномочиями народного представительства, как считают отечественные исследователи⁴. Преобразование законосовещательной Государственной думы в подлинное народное представительство было законодательно закреплено актами 20 февраля 1906 г., имеющими, таким образом, конституционное значение⁵.

Окончательное утверждение принципов конституционализма российские либеральные ученые связывают с изданием Основных государственных законов 23 апреля 1906 г., ставших, по сути, конституционной хартией, октроированной государем. Как отмечает Н.И. Лазаревский, «...по общему характеру своего содержания и потому, что

¹ *Гессен В.М.* Теория конституционного государства: лекции, читанные студентам экономического отделения Санкт-Петербургского политехнического института императора Петра Великого. СПб., 1914. С. 7–8; 4, 25.

² *Ковалевский М.М.* Русская конституция: в 4 ч. СПб., 1906. Ч. 3. С. 30–31.

³ *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Пг., 1917. Т. 1, вып. 1. С. 155–158.

⁴ Там же. С. 158; вып. 2, с. 29–30; вып. 3, с. 239.

⁵ *Котляревский С.А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. С. 25; 1, с. 8.

они отличаются по своей юридической природе от остальных законов особо затрудненным условием своего пересмотра, наши Основные Законы 23 апр. 1906 г. вполне подходят под тип конституционных законов, как он выработан практикою западных держав»¹.

К числу закрепленных Основными Законами принципов конституционализма исследователи относят верховенство закона, разделение властей и народное представительство².

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

М.А. Бучакова

Общественный порядок – необходимое условие реализации прав и свобод граждан, его поддержание обусловлено тесным взаимодействием органов государственной власти с институтами гражданского общества. Цель установления и поддержания общественного порядка состоит в создании благоприятных условий для нормального функционирования организаций, общественных объединений, обеспечения прав граждан.

Одной из мер улучшения сложившейся неблагоприятной ситуации в сфере охраны общественного порядка является поддержка деятельности полиции населением, включающая в себя привлечение граждан к участию в охране общественного порядка. Практика совместной работы полиции с общественными формированиями показала, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения могут вносить неоценимый вклад в обеспечение порядка и стабильности общества. Граждане, общественные организации активно участвовали в охране общественного порядка в Советской России. Однако в 90-х гг. XX – начале XXI в. произошел заметный спад активности участия граждан в охране общественного порядка. Снижение гражданской активности населения, ослабление роли общественных объединений в поддержании правопорядка привели к повышению криминогенности в обществе, недостаточной результативности в работе полиции.

¹ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. С. 122.

² *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Пг., 1917. Т. 2, вып. 1. С. 171–176; вып. 4. С. 25.

В настоящее время институт добровольного участия граждан в охране общественного порядка возрождается, становясь неотъемлемым компонентом гражданского общества. Практика совместной работы полиции с общественными формированиями показала, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения могут оказывать неоценимый вклад в обеспечение порядка и стабильности общества.

В 2014 г. был принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», определивший принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, а также правовой статус народных дружинников. Однако заложенный потенциал закона должным образом не реализован. До настоящего времени не создан комплексный механизм, обеспечивающий активное участие граждан в охране общественного порядка, отсутствует необходимая нормативная база, регламентирующая все аспекты деятельности граждан в этой сфере. Так, в числе основных направлений деятельности народных дружин выделено их участие в предупреждении и пресечении правонарушений, однако не обеспечена возможность осуществления ими отдельных мер принуждения. Предусмотрена подготовка народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи, однако организационно это не решено и ограничено лишь проведением инструктажа перед мероприятиями по охране общественного порядка. На законодательном уровне не обеспечена социальная защищенность народных дружинников, включающая их личное страхование. Кроме того, не решен вопрос о защите персональных данных граждан, участвующих в охране общественного порядка. В ряде субъектов Федерации до настоящего времени не создана необходимая нормативная база, отстает от требований времени создание в муниципальных образованиях штабов по координации деятельности народных дружин, не принимаются меры по материальному и финансовому обеспечению их деятельности. Вместе с тем в отдельных регионах накоплен положительный опыт, требующий обобщения. Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной сформированности института участия граждан в охране общественного порядка и необходимости его дальнейшего совершенствования.

ТИПИЧНЫЕ И ОСОБЕННЫЕ СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

И.Ю. Маньковский

Успешное реформирование исполнительной власти зависит от решения многих проблем, среди которых важное место занимает проблема правовых основ внутренней организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Основными структурными элементами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, закрепленными в нормативных правовых актах, регулирующих их деятельность, являются следующие: руководитель или начальник; коллегия; заместитель руководителя или начальника; аттестационная комиссия; координационный совет; отдел, служба или группа; начальник отдела, службы или группы; заместитель начальника отдела, службы или группы; другие сотрудники.

Руководитель или начальник территориального органа федерального органа исполнительной власти. Данный элемент структуры территориального органа не только обязательный, но и главный. Он упорядочивает работу органа в целом. Руководитель или начальник территориального органа является высшим должностным лицом, возглавляющим его и несущим персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган полномочий в установленной сфере деятельности. Правовой основой деятельности руководителя или начальника территориального органа служит положение о соответствующем территориальном органе. В положении прописываются его основные полномочия.

Коллегия территориального органа федерального органа исполнительной власти. Данный элемент является необязательным. Он образуется только в тех территориальных органах, в положениях о которых прямо предусматривается создание таких структурных подразделений. Чаще всего в состав коллегии территориального органа входят руководитель или начальник этого органа, его заместители, руководители структурных подразделений, а также начальники нижестоящих территориальных органов. Состав коллегии, как пра-

вило, утверждается федеральным органом исполнительной власти. Правовой основой деятельности этого структурного подразделения выступает положение¹.

Заместитель руководителя или начальника территориального органа федерального органа исполнительной власти. Данный структурный элемент не является ведущим, и, как правило, это руководитель одного из направлений деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти. Он осуществляет контроль за выполнением какой-либо группы функций территориального органа и несет ответственность за ее выполнение перед руководителем территориального органа федерального органа исполнительной власти. В отдельных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти заместитель руководителя может возглавлять отдел, службу или группу соответствующего структурного подразделения. Так, начальник криминальной полиции является заместителем начальника Главного управления внутренних дел по Алтайскому краю. Правовая основа деятельности заместителей руководителя территориального органа – приказ или распоряжение руководителя территориального органа о распределении полномочий между заместителями².

Аттестационная комиссия территориального органа федерального органа исполнительной власти. Это структурное подразделение является вспомогательным звеном, так как непосредственно не оказывает управляющего воздействия на сферы жизни общества. Аттестационная комиссия контролирует уровень профессиональной подготовки работников территориального органа. Как элемент структуры территориального органа она формируется не во всех территориальных органах федерального органа исполнительной власти. Аттестационная комиссия образована в Управлении службы судебных приставов по Алтайскому краю.

¹ *Положение о коллегии управления государственной службы занятости населения Ростовской области: Приказ Управления государственной службы занятости населения Ростовской области от 28 декабря 2011 г. № 157. URL: Официальный портал Правительства Ростовской области. <http://special.donland.ru/Default.aspx?pageid=84463>*

² *Примерное положение об управлении Федеральной налоговой службы по субъекту РФ: Приказ Федеральной налоговой службы от 30 ноября 2004 г. №САЭ-3-15/142@ // Документ не был опубликован. СПС «КонсультантПлюс».*

Координационный совет территориального органа федерального органа исполнительной власти. В ряде территориальных органов федеральных органов исполнительной власти образуются координационные советы. Они носят вспомогательный характер и осуществляют координацию деятельности территориального органа. Так, это структурное подразделение образовано при Управлении министерства юстиции по Ростовской области.

Отдел, служба или группа территориального органа федерального органа исполнительной власти. Данные структурные элементы образуются для выполнения какой-либо одной функции либо однородной группы функций. Причем, как правило, отделы, службы или группы дублируют структурные элементы того федерального органа, который непосредственно руководит их деятельностью. В системе территориальных органов того или иного федерального органа исполнительной власти у каждого органа одного уровня имеется, как правило, один и тот же перечень отделов, служб и (или) групп. Отдел, служба или группа действуют на основании положения, в котором, по общему правилу, устанавливаются его задачи, функции, полномочия и порядок деятельности.

Начальник отдела, службы или группы территориального органа федерального органа исполнительной власти. Отдел, служба или группа возглавляются начальником или руководителем, которые несут персональную ответственность за деятельность структурного подразделения и, как правило, могут принимать любые решения в пределах своей компетенции.

Правовую основу деятельности начальников отделов, служб или групп составляют положения и должностные инструкции. В них закрепляются полномочия и порядок деятельности начальника отдела, службы или группы. Чаще всего в разделе об организации деятельности положения об отделе устанавливаются, что отдел возглавляется начальником, который несет персональную ответственность за выполнение возложенных на отдел функций. Следовательно, начальник отдела наделяется всеми полномочиями по осуществлению функций отдела и, соответственно, может принимать решения по любым вопросам, отнесенным к ведению этого отдела.

Заместитель начальника отдела, службы или группы территориального органа федерального органа исполнительной власти. Данный структурный элемент устанавливается не во всех террито-

риальных органах федеральных органов исполнительной власти. Чаще всего его введение связано с большой численностью и необходимостью иерархической упорядоченности работы отдела, службы или группы. Правовая основа деятельности заместителя начальника отдела, службы или группы закрепляется либо в положении об отделе, службе или группе, либо в должностной инструкции.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

А.В. Илюшин

Существующая правовая концепция административной ответственности в настоящее время претерпевает серьезные идеологические трансформации. Непосредственным правовым проявлением указанных изменений в административном законодательстве стали многократное увеличение как нижних, так и верхних пределов административных штрафов для индивидуальных субъектов (граждан и должностных лиц), а также существенное увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности за отдельные административные правонарушения.

Усиление мер административной ответственности путем многократного увеличения размеров административных штрафов за отдельные административные правонарушения не имеет под собой никакого реального экономического обоснования. Конституционная обоснованность указанных действий государства закономерно вызывает сомнения. Создается впечатление, что необходимость введения названных мер диктуется исключительно политической целесообразностью.

Фактическое, с точки зрения размера штрафа, смешение мер административной и уголовной ответственности ведет к возникновению терминологической неопределенности названных правовых явлений, размыванию существующих между ними четких правовых отличий, что имеет отрицательное как научно-теоретическое, так и практическое значение.

Касаемо исчисления и увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности, особое внимание следует обратить на то, что применительно к отдельным административным правонарушениям срок давности составляет: 2 года (правонарушения в сфере таможенного дела и нарушения бюджетного законодательства) и 6 лет (нарушение антикоррупционного законодательства). Не оспаривая важности противодействия государства правонарушениям в указанной сфере именно средствами административно-правового воздействия, нельзя согласиться с тем, что сроки давности за названные административные правонарушения могут быть идентичны срокам давности привлечения к уголовной ответственности соответственно за совершение преступлений небольшой и средней тяжести.

Применительно к нормам ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ судебными органами обращалось внимание и на то, что в ряде случаев законодатель позволяет возникать ситуациям, когда лицо, будучи освобожденным от уголовного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности, позволяет привлекать нарушителя к административной ответственности за совершенное деяние.

Отсутствие адекватной критики в отношении подобных действий создает практические предпосылки к тому, что законодатель начинает использовать не концептуальные, глубоко научно проработанные подходы в правовом регулировании административно-охранительных отношений, а реагирует на различные вызовы обществу и государству наиболее простым способом: введением новых административных наказаний либо увеличением размеров уже существующих административных наказаний увеличением сроков давности привлечения к административной ответственности и т.п.

Подобный упрощенческий подход к законотворческой деятельности в сфере правового регулирования охранительных отношений принижает роль закона, допуская подмену его правового содержания политической целесообразностью, что является недопустимым. Реализация подобных методов правового регулирования административной ответственности создает реальную угрозу превращения данного средства из института обеспечения законности в инструмент «формально-правового» внесудебного ущемления и подавления различных элементов гражданского общества.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

А.А. Трынченков

Термин «информационное общество» предложен японским теоретиком К. Коямой, а в дальнейшем немалую роль в утверждении и популяризации этой концепции сыграла работа другого японского исследователя И. Масуды. Вместе с тем надо отметить, что до настоящего времени концепция постиндустриального, или, иначе, информационного общества окончательно не сформирована. Более или менее устоявшимися его характеристиками являются следующие: это новая историческая фаза развития цивилизации, в которой главными продуктами производства являются информация и знания, что порождает увеличение их роли в жизни общества, возрастание доли информационных продуктов и услуг в валовом внутреннем продукте, создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей и удовлетворение их потребностей в информационных продуктах и услугах, их доступ к мировым информационным ресурсам. Что касается государственного управления, то с развитием информационной формации прогнозируется ослабление роли национального государства, децентрализация управления, утрата значения иерархических структур, ожидается постепенный переход от представительной к плебисцитной форме демократии – «теледемократии».

Все указанные выше особенности формирующейся общественной формации не могут не повлиять на систему государственной службы. Институт государственной службы является, прежде всего, институтом социальным. То есть это продукт развития общества. И он с необходимостью соответствует уровню развития общества, его внутренним потребностям.

Государственная служба, которую мы привыкли воспринимать как данность, сформировалась не позднее перехода общества от аграрного к индустриальному. И именно поэтому эта государственная служба реализуется в рамках «государственного аппарата». Каждая должность, как системообразующая единица, – это его шестерня, а человек, её замещающий, – винтик.

Но с переходом общества к новому качеству своего существования, с возвышением роли информации в этом обществе меняются и все его институты. Исключений нет. Это и семья, и школа, и церковь... и государство, и государственная служба. Тот институт, который не поспевает и не трансформируется, – это рудимент, он отмирает.

Более того, именно институт государственной службы является наиболее подверженным изменениям. Как известно, государственная служба как вид деятельности представляет собой разновидность труда умственного, нефизического, в результате которого не создаются материальные ценности, хотя и появляются предпосылки для этого. Более того, это означает, что служебная деятельность в качестве своего основного предмета и средства труда использует именно информацию. И поскольку роль информации в информационном обществе кратно возрастает, трансформация института государственной службы предположительно будет наиболее масштабной.

Ещё одним поводом ожидать масштабные изменения в системе государственной службы является тот факт, что современное государство рассматривается как сервисное и социальное. То есть роль государства определяется не в смысле политической надстройки общества и тем более не как орудия подавления, а как социального механизма удовлетворения прав и законных интересов отдельных индивидов, коллективных образований и общества в целом. А государственная служба, согласно действующему законодательству, – это профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий публично-правовых образований, лиц, замещающих государственные должности, и государственных органов. Более того, основополагающим принципом государственной службы является принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина, их гарантирования и обеспечения государством. Таким образом, именно государственные служащие в рамках новой формации обеспечивают оказание услуг населению от лица государства путём работы с информацией (её сбор, обработка, анализ, принятие управленческого решения и т.д.).

В России в рамках общих тенденций с 2002 г. реализовывалась ФЦП «Электронная Россия», направленная на внедрение технологий «электронного правительства», целью которой было обеспечить «кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами

и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления». Результаты пока особо не впечатляют, но и отрицать очевидные вещи тоже нельзя: формируется предоставление информации и оказание сформированного набора государственных услуг, при котором личное взаимодействие государства и заявителя минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНОМ НАЗНАЧЕНИИ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

С.В. Ведяшкин

Определение социального назначения административного права – одна из сложнейших отраслевых задач, для разрешения которой исследователь всякий раз должен обращаться к анализу устойчивых признаков отрасли, сформировавшихся на предыдущих этапах (прежде всего советском) ее развития и совершенствования. Новые условия, современная формация российской государственности, привносят в административное право, в его содержание, механизм регулирования свойства и признаки, ранее ему не свойственные и не известные, которые отражают и способствуют становлению системы правового регулирования государственного управления исходя из демократических основ на пути к правовому государству.

Не претендуя в настоящей статье на исчерпывающее решение такой проблемы, как социальное назначение административного права, стоит отметить, что определенные затруднения общеметодологического свойства создает дискуссионность данного вопроса в теории права. «До настоящего времени не сложилось более или менее определенная теоретическая концепция этой проблемы; нередко смешиваются такие понятия, как социальное назначение и социальные задачи, решаемые правом; не проводится различие между социальным назначением и юридическими результатами действия права и т.д.»¹.

Социальное назначение современного административного права должно определяться исходя из решаемых задач, стоящих в целом

¹ Радько Т.Н. Теория функций права. М., 2014. С. 47.

перед отраслью. В общем виде социальное назначение административного права можно определить, как осуществление регулирования общественных отношений формирующихся, развивающихся и реализующихся в сфере государственного управления, а так же охрана всего спектра социальных связей, имеющих не только «административно-правовую прописку».

Если социальное направление административного права детерминировать через решаемые административным правом задачи, то мы получим вполне устоявшуюся, узнаваемую систему государственного управления в административно-политической, экономической, социально-культурной сферах. Охрана общественных отношений административно-правовыми средствами, наряду с их регулированием, также является важнейшей задачей современного административного права. Так, например, в ст. 1.2 КоАП РФ к задачам, возложенным на законодательство об административных правонарушениях, относятся: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений¹.

Личность, общество, государство, исходя из приведенных формулировок, подлежат охране административно-правовыми средствами от неправомерных посягательств. Стоит отметить, что законодатель также обеспечивает охрану общественных отношений посредством предупреждения административных правонарушений.

¹ В административно-правовой литературе справедливо подмечено, что «в реформировании КоАП РФ явно преобладает наказательная тенденция, а стимулирующие, профилактические нормы забыты. Но известно, что увеличение наказывающих норм никогда не уменьшало общего количества правонарушений, не решало задач, которые сформулированы в ст. 1.2 КоАП РФ, в особенности последнюю из них — предупреждение административных правонарушений.» (Старостин С.А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С.19).

АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИММИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ В СВЕТЕ ДОКТРИНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

О.Н. Шерстобоев

Вопросы соотношения суверенных государственных прерогатив и допустимого вмешательства публичных субъектов при регулировании иммиграционных отношений приобрели особое звучание. Это связано с особым статусом иностранного гражданина, который обладает «двойной» правовой защитой со стороны принимающего государства, а также страны его гражданства. Акты управления в иммиграционной сфере в таких условиях принимаются, исполняются, оспариваются и отменяются с учетом международных норм и принципов¹.

Имеется несколько каналов взаимодействия национального административного и международного права: через международные договоры и практику международных судов. Последний путь наиболее актуален. В частности, для иммиграционной сферы определяющими стали некоторые решения Европейского суда по правам человека, поддержанные актами Конституционного Суда Российской Федерации. Можно утверждать, что необходимость обеспечения интересов членов семьи подлежащего высылке иностранца стала аксиомой отечественной административной практики. Вслед за ними произошло утверждение интересов иностранных лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями (прежде всего ВИЧ). При этом данная практика превратилась во всеобщую лишь после признания ее российскими судами, сначала конституционным, а затем и общей юрисдикции. Хотя проблемы остаются. Российские органы готовы учитывать личные обстоятельства высылки (семейное положение и состояние здоровья иностранцев), но они практически не исследуют положение, в котором высылаемый окажется в стране своего гражданства.

Позиция Европейского суда по правам человека однозначна: если в стране высылки иностранец может быть подвергнут пыткам или иным подобным мерам воздействия, то «при таких обстоятельствах

¹ Кальяк А.М. Отдельные вопросы исполнения решений Конституционного суда РФ в правоприменительной практике // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 35–36.

деятельность конкретного лица, какой бы нежелательной и опасной она ни была, не может приниматься в расчет» (дело Чахал против Соединенного Королевства от 15 ноября 1996 г.). Безусловно, от административных и судебных органов требуется минимизировать возможные злоупотребления со стороны иностранных граждан. Для этого им приходится доказывать объективность и степень существующих в стране высылки угроз, которые для этого следует разделить на два вида:

1) обстоятельства, представляющие опасность исключительно для личных прав высылаемого;

2) обстоятельства, угрожающие неограниченному кругу лиц.

В целом данные примеры зарубежной практики опираются на общие для всех стран (по крайней мере, Совета Европы), а потому могут использоваться российскими органами. Для России проблему составляет отсутствие общих норм, объективирующих формы государственного управления¹. По крайней мере, каждая страна стремится минимизировать возможность злоупотребления правами, облегчить жизнь своим гражданам в отношениях с органами власти². Вывод очевиден, органам исполнительной власти необходим закон, на который бы они смогли опираться, принимая властные решения.

КОНСТИТУЦИЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ И ФОРМАЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

М.Ю. Спирин

Конституция как высшее учредительное властное установление права существует с давних времён и традиционно обладает двумя типами значения: идеологическим и формально-юридическим.

Начиная с легендарных основных установлений полисов Древней Греции и императорских конституций Рима – *constitutiones prin-*

¹ Фролов И.В. Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // Законы России: опыт анализ, практика. 2011. № 1. С. 105.

² Макарецев А.А. Злоупотребление избирательными правами: проблемы правового ограничения // Современное право. 2010. № 6. С. 39.

сирум (систем эдиктов, декретов и рескриптов императоров)¹, среди которых особенно выделяется *Constitutio Antoniniana* 212 г., и заканчивая современными политико-юридическими текстами, закрепляющими суверенитет новых типов организации государств (Конституция Республики Южный Судан 2011 г., Конституция Арабской Республики Египет 2012 г.), конституция приобретает всё большее нормативно-устанавливающее значение в системах правовой и общесоциальной регламентации общественных отношений.

Идеологический (символический) характер конституции как первичного источника права определяет отражение глобальной общественной идеи, основных групп (сфер) потребностей в правовом регулировании социальных отношений, закрепление важнейших универсальных принципов права, субъективных прав, законных интересов и юридически значимых обязанностей лиц для реализации ими общерегулятивных (базовых) правоотношений². Следовательно, в первом значении конституция выступает в качестве идеологического (неформального) источника права.

При этом конституция существует как важное связующее звено между политическими и формально-юридическими источниками социального регулирования, являясь одновременно источником как одного, так и другого типа, что становится причиной возникновения известной методологической проблемы её регулятивных и императивных свойств.

Формально-юридический характер заключается в статусе конституции как нормативного правового акта наивысшей юридической силы, нормы которого имеют прямое действие и *ipso facto* непосредственно регулируют соответствующие общественные отношения, содержанием которых становятся наиболее принципиальные корреспондирующие права и обязанности субъектов политической, экономической и социально-культурной систем общества.

Конституция в традиционном смысле является особым видом закона (Верховный закон – ст. 98 Конституции Японии 1947 г.), имеющим тройное значение: для отдельного суверенного государст-

¹ *Kunn T.* История источников римского права / пер. с нем. 2-е изд. М.: ЛЕНАНД, 2016. С. 54–72.

² *Теория государства и права: курс лекций* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2012. С. 510–511.

ва; для надгосударственного объединения (комплексная «договорная» Конституция Европейского союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г.)¹; для республики как субъекта Федерации (п. 2 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.).

Второе значение конституции определяется её природой формально-юридического (производного) источника права как вершины пирамиды нормативного регулирования общественных отношений, которая естественно и закономерно вырастает из системы осознанных потребностей в конституционно-правовом закреплении важнейших социальных ценностей и механизмов их защиты.

Таким образом, конституция является как идеологической, так и нормативной (формально-юридической) вершиной правовой системы общества, которая определяется социальным основанием этой системы и одновременно оказывает на эту систему конституирующее воздействие.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ИММУНИТЕТА ГОСУДАРСТВА КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО УКРЕПЛЕНИЯ РОССИИ

А.Г. Репьев

Не первый год мировая общественность наблюдает кризис правового государства и гражданского общества, сложившийся на Украине. На сегодняшний день он вышел не только за рамки напряженной ситуации в отдельно взятой стране, но и даже за рамки внешнеполитического кризиса. Представляется, что сейчас это уже кризис не только дипломатии, но и права. Причем права как внутригосударственного, так и международного.

Внешнее выражение этой ситуации происходит путем подмены юридических норм грубой политической силой. На лицо заретуширование фундаментальных положений прав человека, сформулированных в уставе и конвенциях ООН, а также итоговых документах Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Евро-

¹ Дерябина Е.М. Источники права Европейского Союза: теоретико-правовое исследование. М.: Проспект, 2016. С. 35–37, 59–95.

пе. Фактически вся система международно-правового мироустройства поставлена под сомнение.

Наиболее ярко данные факты проявляются на примере попирания принципов иммунитета и суверенитета государства, в том числе путем военного вмешательства стран НАТО во внутренние дела государства. Не углубляясь в политические рассуждения на тему кризиса на Украине, попробуем разобраться в сущности и содержании категорий иммунитет и суверенитет государства для того, чтобы определить их роль в современной правовой системе, способность останавить произвол и игнорирование прав человека.

В современной юридической литературе содержатся многочисленные подходы к пониманию иммунитета государства. Наиболее распространенной является позиция, согласно которой иммунитет государства – это основополагающий принцип международного права, вытекающий из начала государственного суверенитета. Можно также с уверенностью утверждать, что международно-правовая доктрина рассматривает иммунитет государства как прямое следствие принципов уважения суверенитета и равноправия государств.

Следовательно, термины «иммунитет» и «суверенитет» государства тесно взаимосвязаны. Нам импонирует четырехосная структура суверенитета, наполненная признаками верховенства, единства, независимости и неотчуждаемости. Взяв предложенную конструкцию за основу, добавим к существующим признакам «полноту» и «неподверженность» и придем к шестизвенной структуре исследуемого явления. Выделенные свойства суверенитета как нельзя полно, на наш взгляд, отражают его сущность и содержание, при этом неподверженность – юридическая, экономическая, политическая, идеологическая обособленность верховной власти государства, ее зрелость и самостоятельность в деятельности; полнота – широта проявления верховной власти, возможность регулирования ею самых разнообразных общественных отношений.

Суверенитет государства как основной принцип международного права отнюдь не подразумевает полную независимость государства и тем более обособленность его от других государств. Международные отношения характеризуются многообразием связей и контактов субъектов мирового сообщества, следовательно, заявлять о полном и безраздельном суверенитете одного государства было бы не совсем правильно.

Рассмотрев понятия «иммунитет», «юрисдикция» и «суверенитет», можно констатировать, что в науке международного права данные тер-

мины тесно переплетены и обобщены в категории «иммунитет государства». В основе иммунитета государства лежит принцип международного права – суверенитет государства. Автор исследования согласен с такой позицией и в свою очередь полагает, что ***иммунитет государства*** – это самостоятельный принцип международного права, заключающийся в особом статусе государства, обусловленном равносубъектным характером международных правоотношений и означающим неподверженность одного государства юрисдикции другого.

АРБИТРАЖНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЕГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФУНКЦИИ

И.В. Фролов

Под *арбитражным управлением* следует понимать специализированный вид административного управления несостоятельным должником в форме административно-надзорной деятельности, осуществляемой публично назначаемым субъектом, который вводится в рамках административно-процедурных правил, установленных федеральным законодательством о банкротстве, с целью восстановления финансовой платежеспособности или ликвидации должника, для стабилизации рыночных отношений посредством нормативной защиты публичных интересов в правоотношениях финансовой несостоятельности должника через обеспечение управленческого механизма «внешнего» разрешения конфликтов между должником и кредитором. Вышеназванное утверждение имеет существенное значение для понимания управленческих функций и полномочий арбитражного управляющего как в общей модели системы публичного управления в Российской Федерации банкротством, так и в функционировании всей системы арбитражного управления по отношению к механизмам банкротства граждан¹ и организаций. Это имеет принципиальное значение и для самого арбитражного управляющего как субъекта права, так

¹ См.: Яцученко Т.В. Пределы правового регулирования отношений по социальной защите инвалидов нормами права социального обеспечения // Вестн. НГУЭУ. 2009. № 2. С. 171–178; Яцученко Т.В. Инвалид как субъект права: анализ теоретических основ социально-юридических свойств // Вестн. НГУЭУ. 2009. № 1. С. 95–98.

как прежде всего помогает уяснить им самим свое функциональное предназначение¹. Таким образом фигуру арбитражного управляющего можно отнести к субъектам управления общей системы публичного управления в сфере финансового оздоровления и банкротства уровня делегированного публичного управления, а именно к органам общего делегированного публичного управления. В настоящее время вполне обосновано утверждение, что арбитражный управляющий является лицом публичного права, с преобладаем в его статусе делегированных ему публично-правовых управленческих полномочий, составляющих основу его административно-правового статуса. Это вытекает из анализа норм национального и зарубежного права, выделения в юридической действительности вектора трансформации правовой природы и перемещения сферы правового регулирования статуса и полномочий арбитражного управляющего из частного права в сферу публичного права, выделения в его статусе доминанты административно-правовых элементов². Анализ прав и обязанностей арбитражного управляющего в современной России позволяет изъять данный субъект права из сферы предпринимательства. Учитывая, что арбитражный управляющий в Российской Федерации осуществляет специфическую профессиональную деятельность, именуемую в законодательстве как арбитражное управление, изменение взгляда на правовую природу данного субъекта позволяет сделать определенные выводы о современной сути арбитражного управления в Российской Федерации.

ПАРЛАМЕНТСКОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Л.В. Гаг

Парламентское расследование как форма парламентского контроля закреплена Федеральным законом от 27 декабря 2005 г.

¹ Карцева Н.В., Апарина М.Ю. Отдельные проблемы правового регулирования участия в долевом строительстве многоквартирных домов // Гуманитарные науки и образование Сибири. 2014. № 3 (15). С. 182–183.

² Шерстобоев О.Н. Административно-правовые проблемы саморегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 1. С. 54–57.

№ 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Целями парламентского расследования являются: 1) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 2) обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; 3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий (ст. 2 ФЗ).

Согласно ст. 4 Федерального закона предметом парламентского расследования могут быть: 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью.

Законом установлена сложная процедура принятия решения о проведении парламентского расследования, которая предполагает создание комиссии, рабочих групп для расследования отдельных фактов, разработку плана расследования, принятие регламента работы комиссии (если возникает такая необходимость), согласие обеих палат.

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

Препятствиями реализации данной формы контроля могут стать: 1) проведение расследования только обеими палатами; 2) единогласное утверждение итогового доклада обеими палатами (если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации, деятельность комиссии, созданной для осуществления парламентского расследования, прекращается (ст. 25); 3) парламентское расследование не должно дублировать деятельность правоохранительных органов. Как отмечает Г. Гудков: «Достаточно помощнику следователя возбудить уголовное дело по какому-то факту, и парламентское расследование, по логике, должно прекратиться. Мы не имеем права расследовать события прошлых лет, даже если только сегодня поняли, какой ущерб они нанесли стране. Государственная Дума и Совет Федерации не могут заниматься расследованием по отдельности, хотя палаты парламента во всем мире имеют право делать это самостоятельно. Нет права проведения экспертиз, отсутствует отработанный механизм гласности»¹.

Таким образом, данную форму контроля за законностью в сфере прохождения государственной и муниципальной службы сложно назвать эффективной.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ ЦЕЛЕЙ (к постановке проблемы)

А.В. Баранов

В юридической литературе является общепризнанным положение о том, что целевой момент присущ любой норме права, и это, несомненно, справедливо, так как существование бесцельных правовых норм в принципе невозможно. Свое непосредственное выражение цели получают в особой разновидности системоопределяющих специализированных норм, а именно в определительно-установочных нормах, нормах-целях.

¹ См.: *Ченус А.В.* Конституционно-правовое регулирование парламентских расследований деятельности Правительства РФ // Юридический журнал, 2014. № 5. Сент. – окт.

Получив жизнь в норме права, цель не теряет своих активных, в том числе и регулирующих, функций. Уже сама постановка цели в определительно-установочной норме может играть роль непосредственного средства регуляции общественных отношений, выполняя при этом еще и ориентирующую роль, а также выступая средством позитивной мотивации поведения людей. Кроме того, назначение этих норм проявляется и в том, что они задают критерии оценки будущих действий как государства, так и всех иных субъектов, являющихся их адресатами.

Но для того чтобы определительно-установочная норма выполнила возложенные на нее функции, т.е. была эффективной, цели, сформулированные в ее содержании, должны быть правильно поставлены, соответствовать интересам общества и потребностям общественного развития. Очевидно, что закрепленная в определительно-установочной норме цель является объективно обусловленной, поскольку законодатель не может формулировать цели произвольно, по своему усмотрению, в отрыве от реально существующей социальной действительности, ее закономерностей и особенностей, характерных для того или иного этапа развития общества. Но в то же время цель носит субъективный характер, так как субъект творчества не может формулировать цели и «в отрыве» от собственного правосознания, от своих психических качеств, идей и представлений. Следует согласиться с С.А. Жинкиным в том, что цели и собственно содержание норм законодательства формируются на основе взаимодействия права, его норм и принципов с правосознанием законодателей, личностными структурами под влиянием комплекса различных факторов – целей государственной политики, экономических условий, общественного мнения и т.д.¹ При определении эффективности норм-целей необходимо учитывать не только конкретный результат, выразившийся в реализации идеально сформулированной модели упорядочения общественных отношений, но и духовно-культурные, личностные факторы, оказывающие весьма существенное влияние как на постановку целей нормативно-правового регулирования, так и на достижение заданного этими нормами результата.

¹ Жинкин С.А. Некоторые аспекты понятия эффективности норм права // Правоведение. 2004. № 1. С. 50.

Различные формы и способы сочетания таких субъективных факторов могут порождать и ситуации, когда нормы законодательства не соответствуют и даже противоречат «духу» права, его основополагающим принципам. Это приводит к тому, что, к сожалению, далеко не всегда законодатель, принимая нормативно-правовой акт, точно и конкретно формулирует цели правового регулирования той или иной области общественных отношений, что порождает необходимость их корректировки в дальнейшем.

Законодатель может сознательно не раскрывать целей нормативного правового регулирования той или иной сферы общественных отношений, если они (эти цели) будут отвечать лишь интересам определенных достаточно узких и замкнутых социальных групп. Также следует иметь в виду, что в этом случае законодатель может маскировать подлинные цели принятия того или иного нормативного правового акта декларативными (в худшем значении этого термина) целеположениями, не имеющими отношения к реальному назначению принимаемого акта.

Следует признать, что отсутствие в тексте любого нормативного правового акта, а в первую очередь закона, предписаний, содержащих определительно-установочные нормы, свидетельствует о его дефектности. Представляется, что отсутствие в тексте закона нормативно закрепленных целей и задач является содержательным дефектом закона, приводящим к пробельности правового регулирования сферы общественных отношений, определяемой этим законом, и весьма существенно затрудняет его реализацию, а следовательно, делает его неэффективным.

Для определения эффективности определительно-установочных норм необходимо не только проанализировать их содержание, т.е. рассмотреть сформулированные в этих нормах цели с точки зрения их соответствия реально существующим общественным отношениям, но и выявить цели их принятия. Поскольку, как уже отмечалось, бесцельных норм права не бывает, то и определительно-установочные нормы права должны иметь соответствующие цели их принятия, т.е. можно вести речь о целях норм-целей. Важно всегда точно представлять, ради кого (чего) возникли и существуют право и его отдельные нормы, ради кого (чего) служат законодатель, право-

применитель¹. Цели рассматриваемой группы норм неразрывно связаны с выполняемыми ими в механизме правового регулирования функциями. Функциональное назначение, а следовательно и цель принятия нормы-цели, заключается в нормативном определении и закреплении целей и задач принятия и действия нормативно-правовых актов, установлении перспективных стандартов будущего поведения субъектов права в определенной сфере общественных отношений, обеспечении социально значимой и государственно признаваемой и поддерживаемой ориентации их деятельности. По сути, речь идет об определении параметров правового порядка в той области общественных отношений, на регулирование которой нацелено действие закрепляющего эти нормы-цели нормативно-правового акта. Моделируя цели действия нормативно-правовых актов, нормы-цели предопределяют их регулятивную или же охранительную направленность. Достижение этих целей адекватными их содержанию правовыми средствами и будет свидетельствовать об эффективности определительно-установочных норм.

ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ ПРИЗНАКОВ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Е.А. Куликов

Анализ действующего деликтного законодательства Российской Федерации позволяет выделить следующие признаки правонарушения: 1) деяние; 2) общественно опасное; 3) виновно совершенное; 4) запрещенное законом под угрозой применения мер юридической ответственности. На основе этих признаков определение правонарушения может выглядеть следующим образом: правонарушение – это общественно опасное виновно совершенное деяние, запрещенное законом под угрозой применения мер юридической ответственности. Достоинства: краткость, универсальность, языковая и логическая точность признаков, возможность четко отграничить

¹ *Шафиров В.М.* Естественное-позитивное право: Введение в теорию. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004. С. 172.

правонарушение от иных форм юридически значимого поведения. Недостаток: очевидная «уголовность», поскольку определение перекликается с дефиницией преступления, данной в ч. 1 ст. 14 УК РФ. Рассмотрение признаков правонарушения позволит этот недостаток смягчить.

Наибольшее количество возражений может вызвать признак «общественная опасность». Однако, на наш взгляд, действующее законодательство (и даже с учетом законопроектов нового КоАП РФ) позволяет говорить именно о таком признаке любого правонарушения: нет четкой дифференциации мер ответственности, в силу чего преступление может быть наказано менее строго, чем иное правонарушение; малозначительность как свойство отсутствия общественной опасности у формально противоправного деяния имеет место не только в уголовном, но и в административно-деликтном законодательстве; кроме того, никто так и не привел четких аргументов в пользу принципиального отличия общественной опасности от общественной вредности. Думается, термин «общественная опасность» более удачен ещё и потому, что охватывает не только реальное причинение вреда социально значимым благам, но и угрозу причинения такого вреда.

Различие же между преступлениями и иными правонарушениями необходимо проводить по характеру и степени общественной опасности¹. Пленум Верховного Суда РФ в декабре 2015 г. несколько изменил трактовку этих понятий: на сегодняшний день при учете характера общественной опасности преступления судам следует иметь в виду прежде всего направленность деяния на охраняемые уголовным законом ценности и причиненный им вред; степень общественной опасности преступления устанавливается судом в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного, в частности от характера и размера наступивших последствий, способа совершения преступления, роли подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, от вида умысла (прямой или косвенный) либо неосторожности (легкомыслие или небрежность)². Думается, высший су-

¹ Прокументов Л.М. Криминализация и декриминализация деяний. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. С. 21.

² О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 // Российская газета. Федеральный выпуск № 6861 от 23 декабря 2015 г.

дебный орган РФ определил характер и степень общественной опасности более точно, чем ранее действовавшие постановления.

Неприемлемой, на наш взгляд, и даже абсурдной видится конструкция «виновное деяние», применяемая в некоторых законодательных дефинициях правонарушения. Виновным признается лицо, совершившее деяние, следовательно, правильнее говорить и писать «виновно совершенное деяние», и именно так следует трактовать данный признак правонарушения. Что касается формального признака правонарушения, то конструкция «запрещенное законом под угрозой применения мер юридической ответственности» объединяет в себе противоправность и наказуемость правонарушения (которые нельзя разделить, поскольку есть и иные виды противоправного поведения, но только правонарушение наказуемо), а также указывает на то, что правонарушение запрещено именно под угрозой применения мер ответственности, которые в исключительных случаях могут и не применяться.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

М.Ю. Зенков

В соответствии с требованиями ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 273-ФЗ 2008 г. органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции (мероприятия по предупреждению и профилактике, борьбе с коррупцией, минимизации и ликвидации ее последствий) в пределах своих полномочий. Однако ни в ст. 7 указанного закона, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ 2003 г. направления деятельности органов местного самоуправления не конкретизированы.

Выделим проблемы реализации данного полномочия органов местного самоуправления.

1. Проблемы правового характера:

– неполнота, фрагментарность правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции;

– неточность, противоречивость правового регулирования, особенно в части порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

– неоднозначность трактовки должностных (служебных) обязанностей муниципальных служащих в части урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции;

– избыточность правового регулирования, сопряженная с игнорирование разных статусов лиц, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы;

– смешение требований к урегулированию конфликта интересов, требований к служебному поведению, запретов и ограничений.

2. Проблемы организационного характера:

– разграничение полномочий между органами местного самоуправления неоднозначно. Основная тенденция – ограничение возможностей представительного органа муниципального образования. Даже в составе комиссии, образуемой для координации деятельности органов местного самоуправления, представители местных советов являются лишь рядовыми членами. Вопросы противодействия коррупции редко рассматриваются на заседаниях представительных органов;

– несовершенное планирование антикоррупционных мероприятий как на уровне муниципального образования в целом, так и в конкретных органах местного самоуправления. Горизонт планирования задан Национальной стратегией и национальными планами противодействия коррупции, принятыми Президентом Российской Федерации, в два года. Реальные временные границы для муниципальных образований варьируются от одного года до трех лет;

– создание подразделений по вопросам противодействия коррупции осуществлено не в один период. Более того, существует конкуренция между правовыми и кадровыми подразделениями органов местного самоуправления в реализации полномочий антикоррупционного органа. В небольших муниципальных образованиях не всегда закреплены полномочия лиц, отвечающих за антикоррупционную работу;

– проблемы взаимодействия с правоохранительными и иными государственными органами, иными организациями (преимущественно в ходе проведения антикоррупционных проверок).

3. Кадровые проблемы:

– нечеткое определение квалификационных требований к должностям муниципальной службы в части установления направления образования, знаний, умений и навыков, в том числе к тем, в должностных обязанностях по которым установлены обязанности по антикоррупционной работе;

– отсутствие системы повышения квалификации и переподготовки по вопросам противодействия коррупции в органах местного самоуправления, аналогичной программе, реализуемой РАНХиГС («Функции подразделений государственных органов по вопросам профилактики коррупционных правонарушений»).

Решение их позволит оптимизировать антикоррупционную работу в органах местного самоуправления.

СООТНОШЕНИЕ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИ ОРГАНИЗОВАННОМ ОБЩЕСТВЕ КАК СТЕПЕНЬ ВМЕШАТЕЛЬСТВА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ВСЕГО ЭТОГО СОЦИАЛЬНОГО ОРГАНИЗМА В ЖИЗНЬ ЕГО ЧЛЕНОВ

А.А. Габов

Проблема политической и юридической централизации и децентрализации при любом её решении отражает конкретную степень вмешательства политически организованного общества в целом в жизнь составляющих это общество отдельных организаций и лиц¹. Это так потому, что отмеченная централизация есть упомянутое вмешательство. И оно прекращается, когда предпринимается указанная децентрализация.

Вот почему верное решение проблемы соотношения централизации и децентрализации в конкретном политически организованном обществе неизменно выступает и в другом смысле. Имеется в виду правильное определение здесь степени вмешательства органов управления полити-

¹ См.: *Дробышевский С.А.* История политических и правовых учений: основные классические идеи. М.: Норма, 2010. С. 293–294.

чески организованным обществом как целым в деятельность подчиненных им субъектов, т.е. организаций и отдельных лиц.

Проблема такого вмешательства во всех случаях есть **вопрос об обеспечении наиболее эффективного функционирования** политически организованного общества. Речь идет о следующем. При какой именно степени вмешательства политически организованного общества в целом в жизнь составляющих его отдельных лиц и организаций достигается *выживание и наибольший прогресс* упомянутого общества. И то решение вопроса о соотношении централизации и децентрализации, где только что упомянутые задачи оказываются выполненными, является наилучшим.

Есть несколько идей, которые способствуют достижению такого оптимального результата. Одна из них заключается в том, что система органов управления политически организованным обществом как целостностью не имеет другого основания для существования, кроме как *обслуживание подчиненных ей лиц и организаций*. Это представление возможно логически вывести из известной библейской формулы: «Кто хочет быть первым» и бóльшим, тот будь «всем слуга»¹.

Для системы органов управления политически организованным обществом как целостностью указанная формула означает, что эта система должна подчиняться обществу, т.е. желаниям большинства его членов, а не навязывать этому обществу нежеланный для него порядок вещей. Вот почему в силу своего назначения система органов управления политически организованным обществом как целостностью должна вмешиваться в дела подчиненных ей лиц и организаций только в тех пределах, на которые по крайней мере большинство указанных лиц и организаций согласны, ибо считают такое вмешательство отвечающим своим интересам.

«Стратегия наименьших политических издержек правотворчества и реализации права для руководства государства заключается в том, чтобы обеспечить решение каждой требующей вмешательства государственных органов проблемы санкционированием на самом низком уровне из тех, где дело может быть улажено. В частности, если высшие органы политического руководства, занимаясь общими вопросами функционирования государства как целостности, сталки-

¹ См.: Дробышевский С.А. История политических и правовых учений: основные классические идеи. М.: Норма, 2010. С. 66.

ваются с проблемами, касающимися лишь ее отдельных сегментов, то им следует делегировать санкционирование подчиненным уровням – *настолько близко к индивидам, насколько это возможно*¹.

Такое положение объясняется двумя обстоятельствами. Прежде всего, как заметил У. Пройс, «спустить принятие решений на самый допустимо низкий уровень с тем, чтобы **максимально сблизить граждан с властью... является гарантией наибольшей эффективности**, ибо низшие структуры власти лучше знают специфические условия» управляемой ими сферы, чем осведомлены о подобного рода местных делах органы управления более высокого ранга². Кроме того, при реализации такой стратегии люди чувствуют себя более свободными, поскольку «психологически... действует принцип, согласно которому чем выше место расположения санкционирования, тем больше угрожающим свободе это санкционирование воспринимается. Для одного и того же вида санкции чем ниже является власть, от которой санкция исходит, тем менее ограничивающей свободу эта санкция кажется»³.

Думается, что высказанные идеи приведут к решению проблемы построения эффективно функционирующего политически организованного общества исходя из интересов выживания и наибольшего прогресса этого общества.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА В ПРОЦЕДУРАХ БАНКРОТСТВА

М.В. Ильяшенко

Правовая регламентация института несостоятельности (банкротства) должна быть направлена на создание адекватного механизма достижения компромисса разнонаправленных групп интересов: самого должника, его собственников, работников, кредиторов, а также публичных интересов территориальных образований разного уров-

¹ See: *Bayley D.H. Social Control and Political Change*. Princeton: University Press, 1985. P. 85–88, 114–132.

² Цит. по: *Ледях И.А.* Федерализм и демократия: На форуме юристов // Государство и право. 1992. № 4. С. 143.

³ *Bayley D.H.* Op. cit. P. 86.

ня¹. Права публично-территориальных образований в процедуре несостоятельности (банкротства) реализуются посредством участия специальных субъектов – уполномоченных органов. Инициирование процедуры несостоятельности (банкротства) уполномоченным органом обладает своими особенностями и является специальным механизмом административно-правового регулирования экономических отношений. Следует отметить, что на современном этапе концентрации полномочий по представлению публичных интересов в руках Федеральной налоговой службы логично и обоснованно². Сложно предложить альтернативный орган, обладающий такой же разветвленной системой представительства в различных территориальных единицах нашего государства, имеющий такой же обширный штат сотрудников, специализацией которых является администрирование обязательных платежей. Наделение Федеральной налоговой службы, как профессионального субъекта в сфере финансового контроля и анализа, статусом уполномоченного органа позволяет повысить эффективность защиты публичных интересов в условиях неустойчивости экономической системы. Концентрация компетенции уполномоченного органа позволяет установить особый процедурно-правовой режим предъявления требований по обязательным платежам к должнику в делах о банкротстве и в процедурах банкротства.

Указанный режим, как указывал Конституционный суд РФ в Определении от 25 декабря 2003 г. № 455-О, по существу, призван обеспечить взаимодействие федеральных органов, органов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе при решении о целесообразности подачи заявлений о признании должников банкротами и не может рассматриваться как ограничивающий право на судебную защиту права собственности. Однако, на наш взгляд, действующее законодательство о банкротстве не позволяет в полной мере реализовать потенциал, заложенный в административно-правовом статусе налоговой службы. Так, опираясь на п. 3 ст. 6, п. 6 ст. 41 Федерального закона № 127-ФЗ, суды сегодня нередко делают вывод о том, что требования, вытекающие из наличия задолженности по уплате страховых взносов в государственные

¹ Фролов И.В. Управленческие функции судебных органов, их место в системе государственного (административного) управления сферы финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2009. № 324. С. 254.

² Фролов И.В. Юридическая техника регулирования банкротства // Предпринимательское право. 2013. № 2. С. 12–14.

внебюджетные фонды, хотя и подлежат включению в реестр требований кредиторов на основании заявления уполномоченного органа, но не могут быть учтены при определении признаков банкротства. Это связано с тем, что, названные взносы имеют особую правовую природу и назначение (постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.11.2014 по делу № А45-14473/2014; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 17.12.2014 по делу № А45-8624/2014). Полагаем, что создание на базе налоговой службы единой системы администрирования налоговых и неналоговых платежей должно поставить точку в разрешении указанного вопроса.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В УЧЕНИИ Б.Н. ЧИЧЕРИНА

А.М. Дегтярева

Профессор Томского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук В.Ф. Волович, 80-летию со дня рождения которого была посвящена работа секции теории и истории государства и права, административного права в рамках недавно прошедшей Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности», в своих исследованиях неоднократно обращался в научному наследию академика Б.Н. Чичерина, особенно по проблемам управления и государственной службы. И это вполне понятно: ныне все более осознается актуальность и практическая значимость политико-правовой концепции этого выдающегося русского мыслителя. Б.Н. Чичерин (1828–1904), признанный классик юриспруденции, «редкий в России государствовник»¹, оставил после себя труды, которые в последнее время находятся в центре внимания научной общественности и стали концептуальной основой правового государства с российской спецификой, теории и практики «охранительного либерализма», состоящего в примирении начала свободы граждан с началом власти и закона.

¹ Бердяев Н.А. О России и русской философской культуре. М., 1990. С. 141.

Это сочетание свободы и законного порядка обеспечивается, прежде всего, разделением властей при единстве управления. Субъект верховной власти – народ – обладает всей полнотой права. Но принадлежащее ему полномочие, включающее в себя многообразные права, может распределяться между различными реальными субъектами. Верховная власть разделяется на отрасли, каждая из которых заключает в себе известную сумму прав. В истории политической мысли можно найти различные деления. Обычно выделяются следующие отрасли: 1) власть учредительная, т.е. право устанавливать основной закон государства, определяющий устройство верховной власти и коренные права граждан; 2) власть законодательная, т.е. право устанавливать общие обязательные юридические нормы; 3) власть исполнительная, или правительственная, т.е. право приводить закон в исполнение или управлять государством на основании законов; 4) власть судебная, т.е. право разбирать тяжбы и налагать наказания¹.

Некоторые мыслители признают только законодательную и исполнительную власть, считая судебную лишь видоизменением последней; другие ставят судебную власть наряду с остальными, третьи присоединяют к этому власть учредительную, наконец, четвертые добавляют к этому делению еще власть монархическую, стоящую над остальными как умеряющее начало. Последнюю точку зрения мы встречаем, в частности, в трудах Гегеля и Б. Константа². С таким мнением, считает Б.Н. Чичерин, нельзя согласиться, так как власть монарха не составляет особой отрасли власти и не является необходимой принадлежностью всякой формы правления, а занимает лишь соответствующее место в учении о конституционной монархии.

В отношении учредительной власти Б.Н. Чичерин также не находит достаточного основания рассматривать ее как самостоятельную отрасль, отдельную от законодательной. Нет сомнения, что существует различие между основными законами государства и остальными, и для установления первых во многих государствах создаются особые учреждения. Иногда требуется особое учредительное собрание для изменения основных законов, иногда последние подлежат утверждению народом. Это, однако, не дает оснований

¹ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 80.

² См.: Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм. М.: РОССПЭН, 2000. С. 38–39.

выделять учредительную власть наряду с законодательной и исполнительной, так как последние различаются самим содержанием деятельности, а учредительная, устанавливая важнейшие нормы, служащие основанием для остальных, в сущности, представляет только усиление того же начала, которое требуется для законодательства, – участия народа. Поэтому учредительную власть можно признать только высшей отраслью законодательной, но отнюдь не самостоятельной властью.

Вторую отрасль верховной власти составляет власть, задача которой состоит в управлении государством на основании и в пределах закона. Ее обычно называют исполнительной, исходя из того, что всякая деятельность состоит в решении (законодательная власть) и исполнении. Следует, однако, иметь в виду, указывает Чичерин, что различные отрасли власти определяются не формой деятельности, а различием содержания, которое состоит, с одной стороны, в установлении общих законов, с другой – в самом управлении. Но управление вовсе не сводится лишь к непосредственному приложению законов. В частности, ведение войны, переговоры, заключение мира и т.д. не определяются общими законами. Вследствие этого Джон Локк¹, например, признает еще особую власть – союзную, или федеративную, именно потому, что она не подходит под понятие об исполнении. Эта власть есть не что иное, как управление государством в сношениях с внешними державами. Но и во внутренних делах эта отрасль власти не ограничивается простым исполнением законов: она сама издает обязательные нормы, сама разрешает, утверждает и предпринимает различные действия в силу данного ей права, а в чрезвычайных случаях может действовать даже и вне пределов закона. Из этого следует, что отрасль эта должна быть названа правительственной властью, а не исполнительной.

Наконец, на вопрос, следует ли судебную власть считать отдельной отраслью верховной власти, в политической теории тоже нет однозначного ответа. Некоторые полагают, что суд есть не что иное, как известная форма исполнения; собственно же политических властей две: законодательная и исполнительная. Но если принимать разделение властей не по форме, а по содержанию деятельности, как

¹ См.: Локк Джон. Избранные философские произведения: в 2 т. М., 1960. Т. 2. С. 83–86.

это делает Б.Н. Чичерин, то судебная власть должна быть отделена от правительственной, поскольку они имеют разные сферы деятельности: одна управляет общими интересам государства, другая разбирает права и обязанности граждан. Эти две стороны деятельности государства требуют своих особых систем. Важнейшая гарантия прав и свобод граждан состоит в независимости судебной власти от правительственной. И хотя эта власть имеет в виду не общие интересы государства, а разрешение частных случаев, она тем не менее и в этих пределах имеет весьма важное политическое значение. Охраняя права граждан, она тем самым ограждает их от произвола и притеснений, а иногда решает и высшие конституционные вопросы (как, например, в Соединенных Штатах Америки). Поэтому судебная власть, несомненно, должна быть поставлена в один ряд с другими, хотя и играет меньшую политическую роль, нежели две остальные.

Все три отрасли верховной власти – законодательная, правительственная и судебная – получают соответствующие им органы, из чего образуется сложный организм властей и учреждений, который, разветвляясь по всему государству, составляет, однако, нечто цельное, так как все учреждения исходят из единой верховной власти и представляют единую государственную волю.

Система разделения властей, обеспечивая свободу граждан и законный порядок, должна функционировать на основе сдержек и противовесов, во многом воспроизводя известную концепцию Монтескье, но со своими характерными особенностями, призванными не допустить бездействия или бессилия государственной власти, ибо избыток свободы может быть столь же вреден, как и ее недостаток. Вследствие этого особую роль в системе Чичерина получает монархическая власть. Участвуя в законодательстве утверждением законов, в правительственной власти – назначением министров, верховными решениями и советами, в судебной – назначением судей и правом помилования, она становится выше всех прочих властей, приводя их к единству и согласию. Это – четвертая власть, умеряющая, которая при разделении властей гарантирует государственное единство, воздерживает партии, успокаивает страсти, охраняет права и интересы меньшинства, имея в виду высшее благо целого, а не интересы какой-либо одной части общества¹. Монарх остается знаменем государственного и народного единства, символом высшей вла-

¹ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. С. 192.

сти, а потому предметом народной любви и уважения. И эти нравственные начала всегда очень важны в политической области. Таким образом, формой государства, призванной наиболее полно осуществлять его цели и задачи, выступает у Чичерина конституционная монархия, суть которой стоит в гармоничном сочетании порядка и свободы. Идея государства, по мнению мыслителя, достигает здесь своего высшего развития, но возможность осуществления ее зависит не от теоретических соображений, а от жизненных условий, которые могут быть весьма разнообразны.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ПЕРВОЙ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Г.А. Исакова

Третья республика пришла на смену Второй империи в сентябре 1870 г. после поражения французской армии под Седаном и пленения императора Наполеона III. Подавление Парижской коммуны 1871 г., просуществовавшей 72 дня, устранившей принцип разделения властей, институты парламентской демократии, привело к усилению реакции и оживлению монархических настроений. Франция в это время была «республикой без республиканцев». В Национальном собрании доминировали монархисты (легитимисты, орлеанисты, бонапартисты), да и первые президенты (Тьер, Мак-Магон) также были сторонниками монархического правления. В то же время в рядах монархистов были значительные разногласия, в народе укрепились республиканские настроения и буржуазия именно в республике могла иметь больший политический вес.

В такой обстановке в 1875 г. Учредительное собрание приняло три органических (основных) закона: Закон об организации Сената от 24 февраля 1875 г., Закон об организации государственных властей от 25 февраля 1875 г. и Закон о взаимоотношениях государственных властей от 16 июля 1875 г. Эти акты и составили Конституцию, которая не представляла собой единого документа, не содержала вводной части, раздела о правах и свободах, была краткой (всего 34 статьи). Республиканская форма правления закреплялась упоминанием президента Республики. Но после неудачных попыток

государственного переворота, предпринятых президентом Мак-Магоном и военным министром Буланже, в августе и декабре 1884 г. были приняты конституционные поправки, согласно которым республиканская форма правления не может быть предметом предложений о пересмотре.

В соответствии со ст. 2 Закона об организации государственных властей Президент Республики избирается по абсолютному большинству голосов Сенатом и Палатой депутатов, соединенных в Национальное собрание, сроком на семь лет с правом последующего переизбрания. В отличие от Президента Второй республики, который представлял законопроекты в Национальное собрание через министров, Президент Третьей Республики обладает правом законодательной инициативы (непосредственно), обнародует законы, следит за их исполнением и обеспечивает его, имеет право помилования, располагает вооруженной силой, назначает на все гражданские и военные должности, при нем аккредитуются представители и послы иностранных держав (ст. 3 Закона от 25 февраля 1875 г.).

Президент может с согласия Сената распустить Палату депутатов до истечения законного срока ее полномочий. В соответствии со ст. 68 Конституции Второй республики всякая мера, принятая Президентом, чтобы распустить Национальное собрание, временно отложить его заседания, есть преступление, государственная измена. Кроме того, Президент Второй республики, министры, агенты и бюстители государственной власти были ответственны каждый в своей области за все деяния правительства и администрации. Ст. 6 Закона от 25 февраля 1875 г. устанавливает солидарную ответственность только министров за общую политику правительства и индивидуально за их личные действия. Президент ответствен только в случае государственной измены.

Законодательная власть осуществляется двухпалатным парламентом: Палатой депутатов, избираемой на четыре года всеобщим голосованием, и Сенатом, состоящим из 75 пожизненных членов и 225 сенаторов, избирающихся на девять лет косвенным путем особыми коллегиями выборщиков по департаментам. Сенат наряду с Палатой депутатов имеет право инициативы и выработки законов (ст. 8 Закона от 24 февраля 1875 г.). Финансовые же законопроекты должны в первую очередь представляться в нижнюю палату и приниматься ею. Сенат может преобразовываться в Верховный суд,

чтобы судить Президента Республики или министров и разбирать дела о посягательствах на безопасность государства (ст. 9 Закона от 24 февраля 1875 г.)

Принятые парламентом законы обнародовывает Президент в течение месяца, следующего за их подачей правительству. В течение этого срока глава государства может обратиться к обеим палатам с мотивированным посланием о новом обсуждении, в котором ему не может быть отказано (ст. 7 Закона от 16 июля 1875 г.)

Во Второй республике ни один договор не мог быть окончательно заключен, пока он не подтвержден Национальным собранием (ст. 53 Конституции 1848 г.). В соответствии со ст. 8 Закона от 16 июля 1875 г. Президент заключает и ратифицирует договоры, доводит их до сведения палат, как только интересы и безопасность государства это позволяют. Договоры мирные, торговые, возлагающие на государство финансовые обязательства, относящиеся к личному состоянию и праву собственности французов за границей, являются окончательными лишь после их принятия обеими палатами. Ни одна уступка, обмен или присоединение территории не могут иметь места иначе как в силу закона.

Правовой статус созданного Конституцией 1875 г. Совета министров детально не регламентируется, но закрепляется институт парламентской ответственности правительства. Президент лишь назначает председателя Совета министров из числа лиц, пользующихся поддержкой большинства депутатов.

Третья республика просуществовала до 1940 г., основные изменения в государственном строе не затрагивали Конституцию, а происходили в самой практике деятельности государственных органов. Сокращалась власть Президента, который перестал использовать ряд своих конституционных полномочий (право роспуска, отсрочки сессий). Чрезмерный контроль парламента над правительством приводил к частым правительственным кризисам, отставкам кабинетов. В итоге Франция оказалась неспособной противостоять экономическому кризису 1929–1933 гг. и массивной атаке со стороны фашистской Германии.

СОДЕРЖАНИЕ ПРИЗНАКОВ ПОНЯТИЯ «РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА»

И.О. Ударцев

В научной литературе реализация права рассматривается как воплощение данных предписаний в поведении людей. Нормы права рассматриваются как веления поступать определенным образом, и субъекты должны подчиняться им и неукоснительно их выполнять¹.

Другие авторы рассматривают реализацию права как достижение полного соответствия между требованиями правовых норм совершить определенные поступки или воздержаться от их совершения и суммой фактически последовавших действий².

Существующие подходы к понятию «реализация права» сформировались в рамках юридического позитивизма. Предлагаем рассмотреть понятие «реализация права» с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию.

С позиций человекоцентристского подхода права и свободы имеют естественный характер, являются неотчуждаемыми. Главное в праве – человек, его права и свободы. Личность, исходя из автономии воли и собственных интересов, самостоятельно принимает решение об использовании прав и свобод. Таким образом, реализация права складывается из непосредственных действий субъектов по использованию прав и свобод для удовлетворения собственных потребностей и активных действий по исполнению позитивных обязанностей и бездействия при соблюдении запретов (негативных обязанностей).

Правомерное поведение – это не только поведение, соответствующее формально-юридическим началам права, но в первую очередь поведение, соответствующее содержательным началам права: приоритет прав и свобод, их соблюдение и уважение со стороны государства, культурность правореализующей деятельности.

¹ См.: *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2014. С. 681; *Вопленко Н.Н.* Реализация права: учеб. пособие. Волгоград: Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 2001. С. 4; *Маликов М.К.* Проблемы реализации права. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1988. С. 32, 38; *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права: учеб. М.: Спарк, 1998. С. 303.

² *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М.: Юрист, 2004. С. 331.

Важным элементом реализации является организующая деятельность как часть обеспечения права¹. Особая роль в обеспечении права принадлежит организующей деятельности органов публичной власти. В первую очередь они действуют в интересах граждан и их объединений. Их основная задача – использование разнообразных средств в целях достижения результата, заложенного в субъективных правах и юридических обязанностях конкретного лица.

Реализация права осуществляется не только на основе норм права, но и в соответствии с нормативными обобщениями (принципами, целями, презумпциями и т. д.)².

Итак, с позиций человекоцентристского подхода реализация права – процесс, состоящий из непосредственного осуществления прав, свобод и обязанностей, закрепленных в системе нормативных регулятивных средств, и деятельности по организации данного осуществления, целью которого является удовлетворение интересов и потребностей граждан и их объединений.

«ПРАВООБЯЗАННОСТЬ» КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ ИЛЛЮЗИЯ

Т.А. Солодовниченко

Концепция «правообязанности» заключается в том, что субъективные юридические права и обязанности не всегда можно четко разграничить между собой. Она возникла для характеристики деяний органов публичной власти, которые в соответствии с данной концепцией одновременно как вправе, так и обязаны их осуществлять³.

Однако исследование соотношения субъективного юридического права и юридической обязанности позволяет прийти к выводу, что такое слияние невозможно. Указанные явления противоположны по

¹ *Шафиров В.М.* Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2005. С. 39.

² *Шафиров В.М.* Естественно-позитивное право: введение в теорию. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004. С. 155.

³ См.: *Елистратов А.И.* Понятие о публичном субъективном праве. Теория субъективных публичных прав А.А. Рождественского. М., 1913. С. 6; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: учеб. М.: БЕК, 1995. С. 142.

содержанию (мера возможного поведения у субъективного юридического права и мера должного поведения у юридической обязанности) и потенциальным последствиям их нереализации (возможность наступления неблагоприятных юридических последствий за неосуществление правовых обязанностей и их отсутствие в случае отказа от исполнения субъективных юридических прав). Следовательно, одно и то же деяние в одном и том же правоотношении не может быть одновременно и субъективным юридическим правом, и юридической обязанностью, они взаимоисключают друг друга. Все попытки их объединения приведут к тому, что либо субъективное право будет поглощено обязанностью, либо, наоборот, обязанность – субъективным правом.

Несмотря на это, «правообязанности» находят не только теоретическое, но и практическое воплощение. Например, как «правообязанность» характеризуют закрепление субъективных юридических прав и обязанностей органов публичной власти по средствам употребления собирательных понятий «полномочия», «функции», «компетенция». А также путем их регламентации в виде повествовательных предложений, без использования каких-либо терминов, позволяющих интерпретировать зафиксированное деяние как субъективное юридическое право или юридическую обязанность (в том числе терминов «полномочия», «функции», «компетенция»)¹. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Возникает вопрос, вправе ли Президент осуществить одно из указанных деяний или обязан? Вероятнее всего, имеется в виду юридическая обязанность, однако санкции за ее нарушение не предусмотрены.

Подобные неточности могут позволять органам публичной власти толковать нечетко сформулированные нормы права в своих собственных интересах, которые не всегда совпадают с государственными. Поэтому нужно стремиться к максимально четкому, одно-

¹ См., например: *Зеленукин А.А.* Юридическая техника и культура законодательства // Правовая культура. 2007. № 1. С. 83; *Максимова Е.В.* Юридическая техника как средство повышения эффективности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 21.

значному терминологическому определению в правовых нормах юридического характера деяний. Кроме того, необходимо закрепить «презумпцию публичной обязанности», согласно которой, если нечеткость правовых формулировок не позволяет однозначно определить принадлежность конкретного деяния к субъективному юридическому праву или юридической обязанности, органы публичной власти обладают юридической обязанностью.

Таким образом, слияние субъективных юридических прав и обязанностей в единую «правообязанность» невозможно. Возникает лишь иллюзия их «совместного» действия, порожденная неточным анализом взаимосвязей между ними, а также юридико-техническими изъятиями при их закреплении в нормативных документах.

ЦИКЛИЧНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЬЮНКТУРЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

А.В. Шевченко

Выдающийся советский ученый-экономист Н.Д. Кондратьев в 20-е гг. XX в. разработал учение о больших циклах экономической конъюнктуры. Суть этого учения в следующем. Предположительно каждые 48–55 лет в мире, идущем по пути капиталистического развития, сменяются большие циклы экономической конъюнктуры. Их также впоследствии стали называть «длинные волны Кондратьева», потому что динамика развития, будучи отражена на графике, имеет волнообразную форму, где волны указывают на взлеты и падения, периоды интенсификации экономического развития и роста основных показателей и периоды спада – депрессии¹.

Данные циклы обусловлены рядом объективно существующих факторов социально-экономического свойства и сами же обуславливают многие из них. Цикличность прослеживается в самых различных показателях начиная с объемов добычи ресурсов и заканчивая размерами средней заработной платы. Н.Д. Кондратьев выдвигал ряд тезисов, доказывая непосредственную взаимозависимость между

¹ *Кондратьев Н.Д.* Большие циклы экономической конъюнктуры: доклад / Н.Д. Кондратьев // Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989. С. 172–266..

циклическим характером экономической конъюнктуры и значимыми событиями общественной, политической и научной жизни.

Если исходить из логики исследований Н.Д. Кондратьева, важнейшие аспекты социально-экономического развития (смена технологических укладов) и важнейшие же события истории (войны, революции, потрясения) подчинены закономерностям больших циклов конъюнктуры.

Предположим, что изменения в праве, имевшие место в XIX–XX вв., также имели определенную зависимость от динамики больших циклов конъюнктуры. Представляется, что такая зависимость существует, так как изменения в праве тесно связаны с социально-экономическими процессами, с изменением самих общественных отношений, регулируемых нормами этого самого права и от состояния науки, которым обусловлен тот или иной уровень понимания права.

На основе анализа исторического контекста периодов повышательной тенденции больших циклов экономической конъюнктуры мы можем заключить, что интенсификация процессов политической и общественной жизни, плодотворная генерация научных открытий и технических изобретений, международные конфликты и борьба между государствами в период господства капиталистических отношений влекут за собой системные изменения в правовых системах и институтах.

Справедливости ради стоит отметить, что существует и иная точка зрения на данный вопрос. Например, Г. Берман пишет по этому поводу следующее: «Так, великие революции политической, экономической и социальной истории Запада представляют собой взрывы, происшедшие в тот момент, когда правовая система оказалась слишком неподатливой и не смогла ассимилировать новые условия»¹.

Ценность данного вывода состоит в том, что, опираясь на него, можно увязать воедино прогнозирование грядущих изменений мировой экономики в рамках больших циклов конъюнктуры и прогнозирование эволюции и трансформации правовых институтов и целых систем, включая современное наднациональное и международное право.

¹ *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М; НОРМА, 1998. С. 38.

О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ПРАКТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ ОХРАНЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.В. Пушкина

К вопросу о соотношении понятий охраны прав и свобод и профилактики правонарушений

Нормальное течение реализации прав нередко может быть осложнено или нарушено. Для предотвращения подобных препятствий в рамках механизма обеспечения права действует правоохранительный блок, основу которого составляют меры охраны, защиты и профилактики.

В данной работе будет рассмотрен спорный вопрос о соотношении мер охраны прав и свобод личности и профилактики правонарушений. При определении охраны прав часто в литературе происходит либо его фактическое отождествление с понятием профилактики правонарушений, либо меры профилактики включаются в меры охраны. В частности, отмечается, что охрана направлена на предупреждение, профилактику нарушений, игнорирования анализируемых дозволительных средств правового регулирования, предполагая возможную, в случае необходимости гарантированную защиту отмеченных объектов (в соответствии с их предназначением и содержанием)¹.

Здесь следует заметить, что меры охраны прав и профилактики правонарушений действительно имеют общие черты: так например, и те и другие применяются до нарушения права и имеют целью предупреждение правонарушений. Однако деятельность по предупреждению правонарушений необходимо рассматривать с различных сторон.

А.В. Сим указывала, что предупреждение нарушений представляет собой совокупность из трех составляющих, это предотвращение, профилактика и пресечение правонарушений. Под предотвращением понимается особый вид предупреждения, заключающийся в недопущении самого события нарушения конкретного права лично

¹ *Шериев А.М.* Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 39; *Корицунова О.Н.* Защита прав человека в современном демократическом государстве: дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 37.

сти¹. Именно на предотвращение нарушений права и направлены меры охраны. Профилактические меры, как показано выше, являются самостоятельным видом предупредительных мер.

По мнению И.В. Ростовщикова, признать меры профилактики правоохранительными – это значит признать всех граждан потенциальными нарушителями². Не вполне корректно говорить о предупреждении новых правонарушений в отношении правоуважающих граждан, так как это будет попранием презумпции добропорядочности гражданина³.

Профилактика – совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния и порядка⁴.

Под профилактикой понимается совокупность государственных и общественных мер, имеющих целью устранение и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению правонарушений⁵.

Профилактика направлена:

- а) на предупреждение новых правонарушений;
- б) выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод;
- в) устранение и уменьшение с помощью определенных средств и методов вредоносного воздействия тех факторов, которые были или вновь могут стать причиной и условием нарушений прав и свобод⁶.

Объектом профилактического воздействия должны быть не только сами по себе причины противоправных процессов как нечто уже заданное, а более глубокие процессы, в которых они зарождаются⁷.

¹ Сим А.В. Сим А.В. Функция охраны прав и свобод личности в современном Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 40.

² Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: Вопросы теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. С. 66.

³ Шафиров В.М. Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск: ЮИ КрасГУ: АНО «РУМЦ ЮО», 2005. С. 88.

⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М.: АЗЪ, 1994. С. 615.

⁵ Шафиров В.М. Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск: ЮИ КрасГУ: АНО «РУМЦ ЮО», 2005. С. 88.

⁶ См. Зудин В.Ф. Социальная профилактика преступлений: Криминологические и криминалистические проблемы. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. С. 17.

⁷ Миндагулов А.Х. Организация управления в сфере профилактики преступлений. М., 1990. С. 105.

Меры профилактики делятся на два вида: меры криминологической профилактики и индивидуальной профилактики.

Охрана прав и свобод человека – это совокупность мер политического, экономического, правового характера, обеспечивающих нормальный ход реализации прав и одновременно ограждающих личность, ее права и свободы от отрицательного воздействия негативных факторов социальной среды.

К основным признакам относятся следующие.

1. Охранительные мероприятия проводятся для предотвращения нарушений и ограничений, препятствующих нормальной реализации прав.

2. Охранительные мероприятия проводятся без вмешательства либо с минимальным вмешательством в дела управомоченного в ходе реализации им своих прав.

3. Целью охраны прав и свобод является не только создание комфортных условий деятельности индивидов, ее цель показать гражданам, что в случае наступления какого-либо нарушения существуют органы, которые смогут оперативно его устранить.

Говоря о соотношении охраны и профилактики, можно отметить несколько существенных отличий.

1. Если охрана направлена на создание комфортных условий деятельности индивидов путем предотвращения нарушений права, то профилактика – на выявление и устранение причин и условий совершения правонарушений¹.

2. Охранительные мероприятия проводятся постоянно без вмешательства в дела управомоченных, в то время как объектом профилактики является значительное количество лиц с противоправным поведением при условии формирования у них антиобщественной установки и наличия замысла на последующее совершение преступлений. Профилактика осуществляется также и в отношении лиц с повышенной виктимностью, а также уже отбывших наказание за совершение преступлений².

3. Охрана реализуется в таких специфических формах, как контроль и надзор, самоохрана, а также проведение иных мероприятий, направленных непосредственно на охрану прав. Формы и меры про-

¹ *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР: Вопросы теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. С. 66.

² *Малков В.Д.* Теоретические, правовые и организационные проблемы деятельности органов внутренних дел по предупреждению и профилактике преступлений и иных правонарушений // Общество и право. 2008. № 3. С. 178.

филактики зависят от ее вида: криминологические и индивидуальные. Основными мерами профилактики являются мониторинг, криминологическая экспертиза, профилактическая беседа, постановка на профилактический учет¹.

Данные отличия показывают, что охрана и профилактика – различные правовые явления, которые хотя часто и существуют параллельно, но имеют различную сферу действия, а значит, их не следует смешивать ни в правоприменительной деятельности, ни в законодательстве.

ОРГАНЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК

И.Д. Хомяков

На современном этапе развития государственности возросло значение охраны общественного порядка, предусматривающей обеспечение режима законности, предупреждение и пресечение правонарушений. Это реализуется органами, обеспечивающими общественный порядок.

В юридической литературе можно найти множество толкований дефиниции «общественный порядок». Так, Д.А. Коротченков пишет, что общественный порядок представляет собой урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности². Автор определяет общественный порядок как систему общественных отношений, которые складываются и развиваются главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм для обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание нормальных условий для функционирования организаций, учреждений, общественных объединений, для труда и отдыха гражд-

¹ Малков В.Д. Указ. соч. С. 179.

² Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 22 с.

дан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности¹.

К охране общественного порядка привлекаются как представительные органы государственной власти, так и органы государственного управления, суда и прокуратуры. Каждый из них выполняет функции, определенные нормативными актами. Например, уполномоченным отраслевым органом в общегосударственной системе охраны общественного порядка является МВД России, охрана общественного порядка – одна из главных функций ведомства наряду с борьбой с преступностью. Также на сегодняшний день внутренние войска выполняют несколько задач, в том числе участвуют совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения.

Итак, к органам, обеспечивающим общественный порядок, относятся в основном органы, в которых предусмотрена правоохранительная служба (например, органы внутренних дел) или военная служба (внутренние войска). Выполняют эти обязанности и другие органы государственной власти, в которых не предусмотрена ни правоохранительная, ни военная служба, к ним относятся такие органы, в подчинении которых имеются, например, подразделения ведомственной охраны. В частности, таким органом является Федеральное агентство железнодорожного транспорта «Росжелдор».

КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А.Н. Берглезов

Уже на первом этапе проведения в постсоветской России кодификации законодательства об административных правонарушениях возник спор.

¹ *Хомяков И.Д.* Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. (историко-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 27 с.

Трудности начались с разногласий по поводу определения формы самого законодательного акта, который должен был быть итогом кодификации. Первое официальное поручение по подготовке нового кодифицированного акта по институту административной ответственности было дано в утвержденной Указом Президента РФ Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы. Причем поручалось разработать Основы законодательства РФ об административных правонарушениях. Впоследствии форма законодательного акта неоднократно менялась: назывался и Федеральный закон «Об административных правонарушениях», и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, уже в самом начале работы встал вопрос о выборе наиболее приемлемой формы кодификации, что самым непосредственным образом связывалось с разными подходами к разграничению предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. При выборе из всех названных вариантов нужно было найти модель наиболее оптимального соотношения централизации и децентрализации в решении вопросов административной ответственности, учитывать общие принципы размежевания компетенции и сам характер правил позитивного управления.

Применительно к сфере законодательства об административных правонарушениях как наиболее предпочтительный был выбран вариант кодекса. Основная его концептуальная идея состояла в том, что КоАП РФ должен содержать в себе не только общие для всей России принципы и положения законодательства об административных правонарушениях, но и аккумулировать в своей Особенной части все конкретные составы административных правонарушений, формулирование которых входит в компетенцию федеральных органов государственной власти.

И даже после принятия КоАП РФ Государственной Думой судьба этого закона была непростой: были и согласительные процедуры с Советом Федерации, и преодоление президентского вето. В декабре 2001 г. КоАП РФ был подписан Президентом Российской Федерации, а в июле 2002 г. вступил в силу. Несмотря на то, что не все задуманное удалось реализовать в Кодексе, его принятие ознаменовало собой важный этап развития законодательства об администра-

тивных правонарушениях и совершенствования административно-юрисдикционных процедур.

Концептуальные позиции нового Кодекса были направлены на решение задач укрепления законности в сфере применения принудительных мер административно-правового характера. Для реализации этих задач в Кодексе было сделано немало.

Так, например, заслуживает поддержки продолжающееся расширение перечня категорий дел об административных правонарушениях, которые могут рассматриваться по первой инстанции только судьями. Сейчас такой перечень составляют дела свыше 180 категорий. Прерогативой суда являются сложные дела о наиболее серьезных правонарушениях, где особенно необходимы компетентность и профессионализм в вопросах права, гарантии от возможного проявления ведомственности при вынесении решения.

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Е.С. Зайцева

Гиперактивность современного законодателя является фактом, который отмечает практически каждый исследователь, занимающийся проблемами правотворчества как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровне. В этой связи возникает вопрос о действительной потребности в некоторых существующих и вновь появляющихся правовых нормах, а иногда и целых нормативных правовых актов, что в свою очередь обуславливает обращение к проблеме пределов правового регулирования, так как законность и правопорядок страдают не только в случаях нарушения действующих норм права, но и при выходе посредством нормотворческих или правоприменительных актов за пределы правовой сферы¹.

На фоне существующих кризисных тенденций в законодательном процессе Российского государства, в частности отсутствия законотворческой стратегии и доминирования субъективных тенден-

¹ *Лазарев В.В.* Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право 1970. № 11. С. 38.

ций¹, можно говорить, что определение пределов правового регулирования чаще осуществляется не на научной основе, а путем использования метода проб и ошибок. В результате можно наблюдать две противоположные, негативные, но в то же время взаимосвязанные тенденции в современной правотворческой деятельности. С одной стороны, наличие большого количества реальных пробелов в текущем законодательстве, а с другой – избыточное правовое регулирование, не обусловленное объективными потребностями развития общественных отношений. Несмотря на свою смысловую противоположность, и то и другое является следствием одной проблемы – неправильного установления пределов правового регулирования.

Следует отметить, что, рассматривая пробелы в праве как результат неправильного установления пределов правового регулирования, мы говорим только о тех из них, появление которых обусловлено причинами субъективного характера. Для характеристики избыточного правового регулирования используется термин «юридификация». Юридификация, являясь прямым следствием нарушения пределов правового регулирования, проявляется в целом ряде тенденций, характерных для современной правотворческой политики нашего государства. В качестве одной из основных тенденций следует отметить расширение правового регулирования как нарушение баланса между правовыми и иными социальными регуляторами.

Следующая тенденция проявляется в углублении правового регулирования, что находит отражение в детальной правовой регламентации общественных отношений, которая не только не приносит никакой пользы, а, напротив, существенно усложняет правоприменительную деятельность. Кроме того, углубление правового регулирования проявляется в излишней конкретизации правовых норм. В частности, возрастает число нормативных правовых актов, в которых, по сути, закрепляется индивидуальное предписание, создающее специальный режим регулирования отдельных общественных отношений или статуса конкретных субъектов. Углубление правового регулирования проявляется также и в дублировании юридических положений и регулировании отношений, которые уже урегулированы.

Самостоятельной тенденцией, характеризующей процесс юридификации, является усиление правового регулирования, что нахо-

¹ Власенко Н.А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 175.

дит отражение прежде всего на уровне методов правового регулирования и подмены диспозитивного и рекомендательного метода императивным.

Последняя тенденция, демонстрирующая проявление юридификации, связана с появлением большого количества документов с неопределенным статусом, так называемых программно-целевых актов.

В заключение следует отметить, что ошибки в установлении пределов правового регулирования в правотворческой политике современного Российского государства обусловлены не только отсутствием необходимого уровня познания объективных пределов правового регулирования субъектами правотворчества и заинтересованности осуществлять правовое регулирование в соответствии с объективными пределами, но и недостаточностью разработанности данной проблемы на общетеоретическом уровне.

МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ К МЕРОПРИЯТИЯМ ПО КОНТРОЛЮ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Ю.А. Демашова

Одной из функций Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор) является осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования¹. К мероприятиям по контролю Рособрнадзором могут быть привлечены эксперты, отвечающие квалификационным критериям и прошедшие процедуру аттестации.

Проведение экспертизы в ходе процедур государственного контроля (надзора) представляет собой услугу, оказываемую субъектами, которые обладают специальными познаниями в сфере образования, Рособрнадзору. Экспертиза имеет своей целью с юридической точки зрения обеспечение государственной нужды по анализу соответствующей стороны образовательной деятельности.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки», подп.5.1–5.3 // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.07.2013).

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Федеральный закон о контрактной системе) введены способы определения исполнителей для предоставления услуг органу государственной власти.

Для привлечения экспертов к мероприятиям по контролю Рособrnадзор использует процедуру открытого конкурса, размещая информацию на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок². Согласно документам соответствующей закупки на 2016 г.³ лучшая по условиям конкурса организация в течение календарного года осуществляет подбор экспертов из официального реестра для проведения проверок образовательных организаций (как плановых, так и внеплановых). После одобрения кандидатуры эксперта Рособrnадзором организация заключает с ним гражданско-правовой договор на оказание соответствующих услуг (проведение экспертизы).

Достоинством открытого конкурса является возможность выбрать наилучшую кандидатуру для выполнения поручаемых работ (оказываемых услуг) как по условиям конкурса, так и по предлагаемой цене. Однако представляется, что установленные нормами гражданского права положения не учитывают специфики проведения административных процедур органами государственной власти.

Во-первых, в качестве государственной нужды при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования выступает непосредственно *услуга, оказываемая экспертом*, а не организационно-техническая работа по осуществлению экспертиз (отбор экспертов из реестра и заключение с ними договора). В связи с этим возникает вопрос о правильности определения предмета государственной закупки. Во-вторых, привлечение экспертов к мероприятиям по контролю не требует инновационных либо научных работ со стороны исполнителя, и ввиду отсутствия нормативно установленных

¹ См.: Федеральный закон 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> (дата обращения: 08.04.2013).

² Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет»: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/documents.html?regNumber=0173100003115000068>

³ См.: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173100003115000087>

критериев отбора эксперта для работы в комиссии по проведению контрольного мероприятия условия определения конечного исполнителя остаются недостаточно ясными, что увеличивает возможность действия коррупционных факторов. В-третьих, помимо плановых проверок, число которых определяется на очередной календарный год, Рособрнадзор проводит также и внеплановые проверки, количество которых в каждом году заранее определить достаточно сложно¹.

С учетом вышеприведенных аргументов целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон о контрактной системе, устанавливающих в виде исключения иной порядок привлечения экспертов к мероприятиям по контролю.

ПРОБЛЕМНЫЕ МОМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОМИССИЯХ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Н.В. Анисимова, Л.С. Комовкина

Повышенное внимание российского общества к административным и уголовным делам с участием несовершеннолетних обусловлено конституционным предписанием о том, что детство находится под защитой государства. Органы государственной власти и местного самоуправления, правоохранительные органы обязаны обеспечивать во всех сферах общественной жизни функционирование механизмов, гарантирующих подрастающему поколению надежную защиту, в том числе и правовую.

Одним из органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является комиссия по делам несо-

¹ Основания для проведения внеплановых проверок содержатся в следующих нормативно-правовых актах: *Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»* // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2012; *Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* // Российская газета. 2008. № 266.; *Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»* // Российская газета. 2011. № 97.

вершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссия)¹. К ее компетенции относится применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ. Для успешной реализации деятельности Комиссий и достижения цели их создания необходимо нормативное закрепление порядка исполнения данных мер, а также отнесение данного вопроса к компетенции конкретного органа. В действующем законе № 120-ФЗ отсутствуют положения, регламентирующие порядок создания и осуществления полномочий Комиссий, определены лишь их общие задачи и функции.

В настоящее время система Комиссий представляет собой взаимосвязь из Правительственной комиссии², Комиссий субъектов Российской Федерации и муниципальных Комиссий. После тщательного изучения данного вопроса мы пришли к выводу, что Комиссии не образуют единой системы органов государственной власти, так как рассредоточены между органами различной правовой природы. Отсутствует функциональное единство Комиссий, которые не представляют собой целой иерархической системы. Вследствие отсутствия строгой взаимосвязи и взаимодействия как вертикально, так и горизонтально (на уровне субъектов), отсутствуют и единые подходы к нормативному регулированию структуры Комиссий.

В Указе Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» отмечено, что «правовая основа работы Комиссий не соответствует стоящим перед ними целям и задачам»³. При рассмотрении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 06.11.2013, отметим необходимость более детальной нормативной регламентации вопросов организации деятельности Ко-

¹ *Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24 июня 1999 г. // Российская газета. 1999. № 121 (с послед. изм. и доп.).*

² *Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2093.*

³ *Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.*

миссий на федеральном уровне. Данная задача может быть решена путем принятия на федеральном уровне нормативного акта, определяющего основы организации и деятельности Комиссий в Российской Федерации. Принятие такого закона позволит устранить сложившиеся противоречия, а также будет способствовать более эффективной реализации мер, направленных на защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНИЗАТОРА МАССОВОГО ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

А.Г. Бачурин

При реализации права граждан на организацию и проведение массовых публичных мероприятий складывается целый комплекс административно-правовых правоотношений. Под административными правоотношениями понимаются «урегулированные административно-правовой нормой управленческие общественные отношения, в которых стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой»¹. Широким кругом прав и обязанностей в указанных правоотношениях обладают организаторы массовых публичных мероприятий.

Лицо, выступающее в качестве организатора публичного мероприятия, должно соответствовать определенным законодателем критериям. Ключевым критерием является гражданство Российской Федерации. Также важен возраст организатора: 18 лет – организатор демонстраций, шествий и пикетирований, 16 лет – организатор митингов и собраний.

Закрепленные законодателем требования к административно-правовому статусу организатора публичного мероприятия, на наш взгляд, являются недостаточно проработанными и нуждающимися в

¹ Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 70.

корректировке. В частности, вызывает вопросы определенный законодателем возраст организатора публичного мероприятия. Так, трудно не согласиться с мнением Ю.А. Дмитриева о том, что вопрос о возрасте организатора решен весьма своеобразно¹. Двойной возрастной ценз для организаторов публичных мероприятий, по нашему мнению, является неприемлемым. По своей сути митинг и собрание являются не менее сложной формой публичного мероприятия, чем демонстрация, шествие и пикетирование, но их организатором может быть 16-летний гражданин Российской Федерации.

При совершенствовании конструкции нормы, касающийся возраста организатора публичного мероприятия, следует обратиться к ст. 60 Конституции РФ, в которой закреплено, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Именно с этого возраста он имеет право активно участвовать в политической жизни государства. Избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме, а по достижении определенного возраста – быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом. К тому же именно с 18-летнего возраста в качестве меры наказания для организатора массового публичного мероприятия может применяться административный арест, как санкция, установленная в ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ, а также в случае уклонения от уплаты административного штрафа². В свете приведенных аргументов 18-летний возраст организатора демонстраций, шествий, пикетирований, собраний и митингов является оправданным и обоснованным.

Завершая рассмотрение вопроса о некоторых аспектах правового статуса организатора публичного мероприятия, подчеркнем, что для оптимизации рассматриваемых правоотношений возрастной ценз для лиц указанной категории должен быть единым и равняться 18 годам.

¹ *Дмитриев Ю.А.* Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). 2-е изд., изм. и доп.: [Электронный ресурс] – электронные данные. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2015. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: [Электронный ресурс] – электронные данные. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2015. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

ВИДЫ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Е.А. Шушарина

Органы санитарно-эпидемиологического надзора решают поставленные перед ними задачи посредством различных методов воздействия. Цели, задачи, функции и методы государственного санитарно-эпидемиологического надзора составляют его содержание, которое проявляется в различных формах.

Прежде всего, следует учитывать наличие структурных форм. Административный надзор есть целенаправленная деятельность определенных субъектов, образующих взаимосвязанную систему, каждый субъект надзора оформлен организационно. Структура не только выделяет данную совокупность компонентов как нечто целостное, отграниченное от внешней среды, но и организует коммуникации целого с внешними условиями. Структурные формы, как и всякие другие, имеют относительную самостоятельность по отношению к содержанию административного надзора. Одинаковые структуры могут использоваться в разных социально-политических условиях для решения различных задач, но это вовсе не отрицает общей закономерности приведения форм, в том числе структурных, в соответствие с содержанием административного надзора.

Административный надзор как деятельность осуществляется в виде последовательно сменяющих друг друга и совершаемых в определенном порядке действий, т.е. протекает в определенной процедуре, которая тоже может рассматриваться как форма по отношению к содержанию этой деятельности. Следовательно, существуют и процедурные (процессуальные) формы административного надзора. Процесс как последовательная смена явлений или состояний в развитии какого-либо вида деятельности, как последовательность действий по достижению определенного результата присущ, конечно, и государственному санитарно-эпидемиологическому надзору. От того, насколько правильна процедура и насколько точно она соблюдается, во многом зависит содержание принимаемых органами административного надзора решений, совершение различных официальных действий.

Наконец, административный надзор находит своё внешнее выражение в издании актов управления, функциональных действиях, в организационно-технических операциях и т.д. Итак, под формами государственного санитарно-эпидемиологического надзора можно иметь в виду, во-первых, его структурные формы; во-вторых, процедурные формы и, в-третьих, формы как внешнее проявление надзорной деятельности.

Формы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, понимаемые во всех трех аспектах, закрепляются с той или иной степенью полноты в правовых нормах, т.е., регулируются и опосредуются правом, имеют так называемую правовую «оболочку» или правовую форму. В результате возникают правовые формы, которые содержат вышеперечисленные виды форм административного надзора.

Традиционно формы административного надзора делят на правовые и неправовые. Это деление с терминологической точки зрения не вполне удачно, так как обе группы форм регулируются правом, хотя с разной степенью полноты и детальности, т.е. в этом смысле они являются в той или иной мере правовыми. Различие между ними, как правило, проводится по характеру вызываемых ими последствий. Главное заключается в том, что форма государственного санитарно-эпидемиологического надзора может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом надзора, отчетливо проявляется характерное юридическое волеизъявление данного субъекта.

МИНИМИЗАЦИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ КОРРУПЦИИ КАК ПРОБЕЛ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.Н. Козюк

В соответствии со ст. 1 Федерального закона №273-ФЗ «О противодействии коррупции» само по себе противодействие коррупции состоит в деятельности органов власти, общественных объединений и граждан по предупреждению коррупции, борьбе с коррупцией и минимизации и (или) ликвидации последствий корруп-

ционных правонарушений. Таким образом, противодействие коррупции можно представить в виде определенной системы действий в рамках триады (предупреждение, борьба и минимизация последствий). Из этих трех частей, на данный момент наиболее развитой, пожалуй, является вторая часть – борьба с коррупционными правонарушениями. Вместе с тем указанная триада – это не случайный набор действий по противодействию коррупции. Все отмеченные составные части логически связаны и существуют в диалектическом единстве. Действительно, в целях противодействия коррупции в стране проводится масштабная кампания по ее предупреждению, устанавливается особый антикоррупционный правовой режим. Однако логика требует наличия еще одного звена своеобразной «обратной связи» между режимом и нарушением. Это звено отвечает за совершенствование работы по поддержанию антикоррупционного режима в эффективном актуальном состоянии. Если совершено коррупционное правонарушение, значит, в плотной ткани правового режима образовалась «дыра» и задача состоит не только в том, чтобы привлечь к ответственности правонарушителя, что само по себе конечно важно, но и в том, чтобы устранить эту «дыру», поскольку через нее будут постоянно проникать новые нарушения и уровень коррупционности общества уменьшаться не будет.

И законодатель, исходя из общей теоретической модели противодействия коррупции, называет это звено минимизацией и (или) ликвидацией последствий коррупционных правонарушений. Эта формула была закреплена в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ». Мы обращаем внимание на дату принятия закона, поскольку вынуждены с удивлением констатировать, что за прошедшее время данная формула не подверглась ни серьезной научной, ни собственно практико-аналитической рефлексии, по крайней мере не удалось найти по данной теме ни научных монографий, ни даже специальных статей.

Вместе с тем нужно прямо отметить, что законодатель, обозначив вышеуказанную проблему, не смог ее раскрыть в последующем тексте федерального закона. И это при том, что в преамбуле закона тема минимизации последствий коррупции заявлена. Вполне возможно, что это объясняется отсутствием ясности и научных разработок на момент принятия закона. Однако и при внесении впослед-

ствии довольно многочисленных изменений в закон данная проблема не была затронута. При этом имея в виду наличие нормотворческой субординации, нельзя требовать от иных органов государственной власти полноценного устранения образовавшегося здесь пробела. В принципе ни президент, ни правительство в строгом соответствии со ст. 5 ФЗ «О противодействии коррупции» не вправе вторгаться в федеральное законодательство, только Федеральное Собрание РФ «обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции». На данный момент можно констатировать, что по вопросу о минимизации последствий коррупционных правонарушений в нашем законодательстве образовался большой правовой «пробел», который лишь частично устраняется правоприменительной практикой. Наличие такого пробела, как, впрочем, и всякого иного пробела в праве, имеет негативные последствия как для самой правовой системы, так и для эффективного регулирования тех отношений, на которые направлен тот правовой институт в сфере которого данный пробел образовался.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС» И «ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО»

Н.Н. Бакурова

Исполнительное производство содержит все основания для того, чтобы рассматривать его в качестве части административного процесса, вида административно-юрисдикционной деятельности. Оно – составляющая юрисдикционной деятельности и может рассматриваться как в качестве одного из этапов юрисдикционной деятельности, например производства по делу об административном правонарушении – обязательного, заключительного¹, так и в качестве

¹ См., например: *Дугенец А.С., Масленников М.Я.* Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии // *Административное право и процесс.* 2012. № 9. С. 2–11 // *ПС КонсультантПлюс.* См. также: *Старостин С.А.* О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2014. № 3. См. также: *Бакурова Н.Н.* Административный процесс: содержание и новые подходы к структуре // *Административное право и процесс.* 2015. № 4 С. 51–55.

самостоятельного вида административной юрисдикционной деятельности уполномоченного компетентного органа по принудительному исполнению судебных и иных актов¹.

И в первом и во втором случае такая деятельность по реализации правоприменительного акта о разрешении конфликта принудительно принимает форму исполнительного производства, которому, с одной стороны, присущи общие черты административной процессуальной деятельности, с другой стороны, свойственны специфические характеристики, отличающие этот вид административной юрисдикционной деятельности от иных видов административной процессуальной деятельности в целом и поставленных в один ряд с ним административных юрисдикционных производств.

Говоря о соотношении понятий «административный процесс» и «исполнительное производство», также следует отметить, что в процессе исполнительного производства первичный конфликт, основное юридическое дело как таковое не разрешается. Этот вопрос решен или на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, или в процессе гражданского судопроизводства, или в процессе деятельности налоговых, таможенных органов, и иных. Речь идет о том, что в процессе исполнительного производства чаще всего не выносится государственно-властное решение о применении соответствующей санкции² в традиционном понимании этого слова. Однако именно в процессе исполнительного производства появляется возможность реализации санкции, законных прав и интересов гражданина, государства, чьи права нарушены. В ходе исполнительного производства может приниматься решение о применении мер государственного принуждения: ограничено право должника на выезд из Российской Федерации, взыскан исполнительский сбор, арестовано имущество и проч.

В основе исполнительного производства, как и в процессе любого вида административной процессуальной деятельности, лежит государственный интерес; деятельность по исполнению исполнительного документа принудительно осуществляется в сфере государственного управления и непосредственно направлена на реа-

¹ См., например: *Цуканов Н.Н.* О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний // *Административное право и процесс.* 2013. № 10.

² *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит. 1979. С. 4.

лизацию исполнительной власти; исполнительное производство позволяет реализовать права и законные интересы субъектов права в сфере государственного управления; исполнительное производство осуществляется компетентными органами и должностными лицами; оно строго регламентировано и производится преимущественно на основе норм административного права и административного процесса; оно является формализованным; имеет стадийный характер; основанием начала исполнительного производства и его окончания является юридический факт; фиксация юридически значимых действий, относящихся к исполнительному производству, отражается в документах, материалах исполнительного производства, которые формируются, аккумулируются в связи и по поводу исполнения каждого исполнительного документа, составляют индивидуальное административное дело.

Таким образом, поскольку исполнительное производство имеет общие черты, характерные для всех традиционных видов административной процессуальной деятельности, его можно рассматривать как часть административного процесса.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

М.П. Кушарова

По мнению многих учёных, исследующих проблемы государственного управления, основу всякого управления составляет его функциональная сторона. В науке нет единого понимания функций, однако большинство учёных¹ считают, что функции управления раскрывают сущность управления, т.е. в каждом конкретном случае следует раскрыть, какую из общих функций управления осуществляет субъект управления, в какой сфере объекта управления (организация системы, сельскохозяйственное производство, продовольственный рынок и т.п.) и какие юридически значимые действия (полномочия) этот объект осуществляет (организует, регулирует, охраняет и т.д.).

¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 5; *Бачило И.Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 63; *Бельский К.С.* О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4; *Тихомиров Ю.А.* Развитие функций управленческих органов // Сов. государство и право. 1966. № 1.

Суть проблемы функций в юридической литературе вообще и отдельных отраслей в частности состоит, по справедливому выражению К.С. Бельского, в том, что они «не осмыслены в полной мере научно и объективно»¹ и нуждаются в научно обоснованном выделении наиболее значимых и общих видов деятельности по управлению. Исследование вопроса о функциях государственного управления в целом, а не только сельским хозяйством в настоящее время имеет особое теоретическое и практическое значение, так как без правильного теоретического решения вопроса о функциях исполнительной власти её органам и их должностным лицам сложно составлять чёткие продуманные программы, намечать приоритетные направления применительно уже к сельскому хозяйству.

При исследовании функций управления специальных функций, присущих исключительно управлению сельским хозяйством и не свойственным никаким другим отраслям, в науке не выделяется. Агропромышленный комплекс как особый вид деятельности, представляющий «производственно-экономическую систему отраслей и сфер деятельности, специализированных на производстве сельскохозяйственной продукции, её переработке и доведении до конечного потребителя»², и новое её содержание требуют видоизменения традиционных функций в этой сфере управления для наиболее эффективного использования научных методов их реализации.

В этой связи нам хотелось бы предложить специфический подход к выявлению функций управления агропромышленным комплексом, определению перечня их видов и соотношения по степени значимости именно в данной сфере управления. Такой подход базируется на административно-правовых началах и учитывает гражданско-правовые основы, обусловленные спецификой управляемого объекта. Представляется, что перечень видов функций управления сельским хозяйством необходимо определять в зависимости от вида собственности управляемых объектов. Так, государство, исходя из потребностей общества и публичных интересов, определяет функции интереса государственным сектором экономики и объектами агропромышленного комплекса, принадлежащими государственной собственности. Здесь широко используются организационные функции: создание предприятий перерабаты-

¹ Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 111–115.

² Кушарова М.П. // История становления и развития аграрного законодательства советского и постсоветского периода: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 55.

вающей промышленности, ресурсного обеспечения (наделение их имуществом на праве хозяйственного ведения); планирования; анализа; учёта и контроля.

В отношении объектов, относящихся к муниципальной собственности, устанавливаются функции руководства (распределение земельными ресурсами, находящимися в ведении муниципальных образований); прогнозирования; возможности ресурсного обеспечения, частичного контроля за некоторыми сторонами их деятельности.

При определении функций управления в отношении объектов, находящихся в частной собственности, первоочередными становятся функции государственно-правового регулирования через установление общих рамок их деятельности, без вмешательства в их внутрихозяйственную деятельность. При этом происходит так называемое ограничение деятельности государственных органов в публичных, общественных интересах. И здесь, на наш взгляд, наиболее эффективными будут функции прогнозирования деятельности таких объектов и определения возможных результатов их развития. Несомненно, важной будет функция контроля деятельности данных объектов управления, относящихся к частной форме собственности, например санитарно-экологический, финансовый и пр. Исходя из действующего законодательства и практики его применения, можно сделать вывод о том, что есть функции, относящиеся в большей степени к управлению объектами определённой формы собственности, например функция распределения земельных ресурсов или страхования урожая, которые относятся преимущественно к государственным. А есть такие, которые в равной степени распространяются на объекты любой формы собственности, например функции контроля за соблюдением финансово-расчётной дисциплины, санитарно-эпидемиологических правил.

Второй, принципиально новый подход к исследованию функций управления агропромышленным комплексом – это их классификация: установление различий их содержания, определение их соотношения по степени значимости, по особенностям механизма их реализации в зависимости от сферы самой деятельности агропромышленного производства. Здесь можно выделить функции в области создания хозяйствующих субъектов, производящих непосредственно сельскохозяйственную продукцию, сырьё и продовольствие (учреждение унитарных сельскохозяйственных предприятий); в об-

ласти организации переработки сельскохозяйственной продукции (установление правил принятия сельхозпродукции на переработку, ценовые ограничения для устранения диспаритета цен); в области обеспечения качества сельскохозяйственной продукции (разработка обязательных требований к качеству – ГОСТов); в области организации торгового оборота и товарных интервенций и т.д

Такая классификация функций управления агропромышленным комплексом, распределение их по степени значимости, определение содержания и механизма их реализации позволят обеспечить комплексное развитие всей отрасли сельскохозяйственного производства. Совершенствование состава функций, их изменение связано часто с необходимостью пересмотра организационной структуры управления, однако анализ Положений Министерства сельского хозяйства и на федеральном и на региональном уровне¹ свидетельствует о том, что эти правовые основы разрабатываются без учёта функционального содержания управленческой деятельности при создании органов управления, тогда как функциональный подход к организации управления позволит на каждом этапе его развития и в конкретных условиях найти более совершенное распределение управленческих нагрузок на каждый элемент системы и тем самым на всю систему управления сельским хозяйством РФ, а также избежать ненужного дублирования их деятельности.

С вопросом о функциях органов управления АПК РФ напрямую связан вопрос об их полномочиях, тогда как из анализа уже названных Положений их чёткого разграничения между функциями и полномочиями не усматривается, что затрудняет эффективное использование этих нормативно-правовых документов государственных органов управления.

¹ Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»: с изм. и доп. на 25 декабря 2015 г.; Постановление от 4 мая 2010 г. № 147 «О Министерстве сельского хозяйства Новосибирской области», в редакции, введенной Постановлением Губернатора НСО от 24.02.2014 за № 30.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО: КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ ДЛЯ ВЛАСТИ И ЧЕЛОВЕКА

Н.А. Богданова

Укрепление российской государственности – тема, обозначенная для нашей конференции, прежде всего, связывается с такими характеристиками государства, как «сильное», «эффективное», обеспечивающее внутреннюю и внешнюю безопасность, правопорядок. Влияют ли на укрепление государственности демократические черты государства и их проявления в реальной жизни? Вряд ли такое влияние может быть прямым, но косвенным – безусловно. Сформулированные далее тезисы раскрывают это утверждение.

1. Понятие «демократическое государство» в конституционном праве приобретает ряд значений. Оно выступает как принцип конституционного строя, является одной из характеристик Российской Федерации, дополняет, обогащает различные конституционно-правовые явления, действия и институты. Его суть связывается с условиями реализации выборов (периодические, честные), общественно-политических прав и свобод, митингов и демонстраций и прочих массовых мероприятий (реальное влияние на власть), составляет основу деятельности органов государственной власти (гласность, открытость), функционирования местного самоуправления (самостоятельность и ответственность). Рассматривается демократическое государство и в качестве конституционной ценности, имеющей значимость как для гражданина, обеспечивая его свободу, так и для власти, укрепляя ее.

2. Конституционной ценностью является не просто государство как необходимый обязательный институт организации общества и управления им, а государство демократическое (не тоталитарное, не авторитарное), прирастающее и другими ценностными чертами, – правовое, республиканское, федеративное, социальное, светское.

В каждом таком проявлении государственных характеристик присутствуют начала демократизма. Так, демократическое государство воспринимает от принципа правового государства идею подчинения государства праву, ограничения власти правами и свободами, недопущения ее монополизации. «Демократическое» и «федеративное» – характеристики, дополняющие друг друга опять же в аспекте такого построения власти, которое предполагает ее разделение, но уже «по вертикали», допуская граждан к участию во власти на двух ее уровнях. Признаки социального и светского государства обогащают демократическое государство через идею обеспечения и уважения прав человека.

3. Конституционные ценности являются либерально-демократическими, что предопределяет их иерархию, очередность, предпочтения. Можно говорить об относительной равноценности конституционных характеристик государства (демократическое, правовое, республиканское, федеративное, социальное). Однако высшей ценностью (для государства, да и для общества), Конституция РФ называет человека, его права и свободы. Значит, демократическое государство как конституционная ценность выступает гарантией прав и свобод, обеспечивает идею, закрепленную в ст. 2 Конституции РФ.

4. Широта содержания рассматриваемого понятия и его связанность с оценками на значимость, актуальность, необходимость, полезность, политическую целесообразность, историческую предопределенность приводят к изменению толкования конституционно-правового смысла общей характеристики демократического государства и его отдельных проявлений. Такое наблюдается в решениях политиков (ужесточение законодательства о политических правах – «согласование» митингов, НКО – «иностранный агент» и др.) и в позициях Конституционного Суда РФ (референдуме, выборах, партиях и др.)

5. Демократическое государство – сложная конструкция, интегрирующая все базовые ценности, относящиеся к вопросам власти и ее функционирования. Наиболее значимые из них раскрывают сущность и основное содержание демократии: суверенитет народа, разделение властей, политические права и свободы. Суверенитет народа – это конституционное предписание, закрепленное в форме принципа, обязательный ориентир и критерий для норм, институтов и практики, касающихся власти. Наиболее приемлемой юридической

конструкцией для его характеристики является презумпция как направленное на охрану важной конституционной ценности предположение, которым создается основательное ожидание, что идея народного суверенитета будет поддерживаться и проводиться, укрепляя престиж демократического государства.

Демократия как способ правления предполагает участие граждан через предоставленные им политические права в принятии государственно значимых решений непосредственно или через выбираемых представителей. Демократическому строю, соответствующему этому способу правления, присущи свобода и равноправие, положенные в основу определения места и роли каждого гражданина во власти. Кроме того, честная политическая конкуренция является необходимым элементом демократии.

Демократическое государство, обеспечивая гражданам право на демократию через различные возможности участия в легитимации и деятельности органов публичной власти, контроле за ней, само приобретает доверие народа, уважение к власти и закону.

КОНСТИТУЦИЯ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ В РЕТРОСПЕКТИВЕ, НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ

М.А. Митюков

1. Федеративный договор (далее сокращенно – ФД) – нормативный договор. Для характеристики его обычно применялись (и применяются) определения – обще(внутри)государственный, многосторонний. Помимо конституционно-правовых норм он установил и нормы некоторых других отраслей права и играет в основном вспомогательную роль¹. С учетом участников федеративных отношений этот договор признается всеобщим, коллективным, федерально-региональным, а по содержанию – преобразующим².

¹ Иванов В.В. Общая теория договора. М., 2006. С. 176, 191–192.

² Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 30–40; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 155; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2006. С. 20, 153.

ФД – результат политического компромисса, повлиявший на конституционную модернизацию федерализма в стране и сохраняющий не только исторический, но и определенный политико-правовой потенциал для возможных инноваций в этом направлении.

Соотношение Конституции и Федеративного договора – это взаимное отношение, связь и зависимость между ними применительно к прошлой и действующей российской Конституции в ракурсе ее возникновения и развития. Оно предопределяется правовой природой и предметом ФД, способом его инкорпорации в Конституцию и степенью сохранения самостоятельности в качестве правового акта, местом и «уровнем растворимости» норм договора в главном законе Федерации, а также характером непосредственного либо опосредованного применения.

Теоретически вероятны различные модели соотношения Конституции и Федеративного договора (ФД). Чаще всего выделяют модель «жесткого соотношения», основанную на началах правовой иерархии и субординации, где возможны два противоположных варианта – либо приоритет Конституции, либо приоритет ФД. Другая модель – «мягкого соотношения», основанная на предопределенности Конституцией лишь круга регулируемых отношений, сторон и формы ФД, его обязательности для субъектов права и соотношения с другими правовыми актами¹. И наконец, «модель партнерства» самостоятельного регулирования каждым из них – Конституцией и ФД – своих «участков» общественных отношений.

На пути к современному соотношению Конституции и Федеративного договора преодолено несколько этапов: 1) от политической идеи Федеративного договора и её юридической трансформации до его подготовки и подписания (май 1990 – март 1992 г.); 2) от инкорпорации содержания ФД в прежней Конституции 1978 г. в форме учета его отдельных положений в ее тексте и приложения к ней в целом до попыток реализации ФД в политической и конституционной практике (апрель 1992 – сентябрь 1993 г.); 3) от ожесточенных дискуссий на Конституционном совещании о модели соотношения будущей новой Конституции и ФД – до потери им статуса приложения к основному закону по результатам всенародного голосования (июнь – декабрь 1993 г.); 4) сосуществование ФД «рядом» с Конституцией в качестве отдельного политико-правового акта (с 24 декабря

¹ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 65–66.

1993 г.). По накалу, содержанию и результативности третий этап, в свою очередь, подразделяется на три ярко выраженных периода: 1) полемика накануне Конституционного совещания (конец апреля – начало июня 1993 г.)¹; 2) дискуссии на первом этапе Конституционного совещания (5 июня – 12 июля 1993 г.); 3) решение вопроса на втором этапе этого совещания (сентябрь – начало ноября 1993 г.).

Федеративный договор не учреждал Российскую Федерацию: она в качестве федеративного государства формально провозглашена еще в 1918 г. и в этом аспекте исторически и конституционно predetermined. В соответствии с доктриной, признаваемой в советское время значительной частью ученых-государствоведов, это государство представляло собой федеративный союз наций, составляющих автономные образования, вместе с русским народом (сочетание федеративных и унитарных элементов, «полуфедерацию»)². Автономные образования охватывали лишь сегмент территории государства, хотя и значительный, а остальную «унитарную» часть ее составляли административно-территориальные образования (края, области, города республиканского подчинения). Поэтому элемент учредительности ФД заключается только в том, что он фактически провозгласил и эти образования субъектами Российской Федерации³, тем самым придал большую федеративную определенность правовой природе нашего государства, превратив его, по выражению Б.С. Крылова, в «полную» федерацию⁴, а по утверждению Б.А. Страшуна, в «действительную, а не по названию федерацию»⁵.

В этом плане можно согласиться с мнением тех ученых, которые утверждают, что «с появлением Договора изменилась модель федерализма, произошло преобразование федерации, построенной на принципах национальной автономии, в конституционно-

¹ Об этом см.: *Митюков М.А.* О соотношении Конституции Российской Федерации и Федеративного договора: дискуссии на Конституционном совещании 1993 года // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 2. М., 2015. С. 498–512.

² *Ким А.И.* К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Изв. вузов. Правоведение. 1960. № 2. С. 26–33.

³ *Глигич-Золоторева М.В.* Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 173.

⁴ *Проблемы суверенитета в Российской Федерации* / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. М., 1994. С. 102.

⁵ *Страшун Б.А.* Федеральное конституционное право России. Основные источники. М., 1996. С. VIII.

договорную федерацию с охватом федеративными отношениями всех ее субъектов»¹.

В политическом аспекте ФД первоначально понимался многими политиками и учеными-юристами как составная часть будущей новой Конституции², но, опережая эти ожидания, развитие общественно-политической ситуации в стране, обусловили его инкорпорацию в действовавшую тогда Конституцию. Поэтому в историко-правовом ракурсе проблему соотношения Конституции и Федеративного договора следует рассматривать, прежде всего, применительно к прежней Конституции 1978 г. (в ред. от 21 апреля 1992 г.), а затем – к ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. Это обусловлено и различной идеологией каждой из этих конституций, их структурой и содержанием.

Что касается Конституции 21 апреля 1992 г., то ФД в ней содержательно и структурно был составной частью, что признается многими политиками и учеными-юристами³. В частности, С.М. Шахрай в недавно вышедшей книге отмечает, что Федеративный договор «стал частью тогдашней российской Конституции и благодаря этому эффективно купировал центробежные тенденции в бывших автономиях»⁴. Этим самым высшими представительными органами власти России формально признавалась на тот момент конституционность ФД.

В силу этого сам ФД и его нормы имели конституционный характер, особый порядок изменения и приоритет не только в части разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, но и вопросов, обозначенных в преамбуле договора с республиками (их статуса, признания деклараций и перспектив развития федеративных отношений и др.). Такое положение ФД до принятия Конституции 1993 г. позволило отдельным авторам понимать его «надконституционным» по форме разграничения компетенции между федерацией и ее субъек-

¹ *Чертков А.Н., Кистринова О.В.* Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // Журнал российского права. М., 2014. № 8. С. 17.

² *Иванов В.В.* Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 32.

³ *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. С. 167; *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 158.

⁴ *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 188.

ектами¹. Тем не менее Федеративный договор сохранял силу и как самостоятельный документ².

По мнению ряда ученых, ФД «находился в тесной связи «с двумя другими основополагающими актами конституционного значения»: Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Декларацией прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.³; «легитимизировал конституционные реформы, проведенные в республиках в 1991–1992 гг.»⁴; юридически закрепил переход от унитарии к федерации; не только привнес новые апробированные и действующие элементы федерализма, но и обогатил Конституцию политической устойчивостью; более отчетливо сформировал концепцию разделения власти между федерацией и ее субъектами⁵. Вместе с тем в качестве отрицательных моментов отмечается, что в ФД был «легализован» суверенитет республик, входящих в состав России⁶, не удалось полностью согласовать позиции центра и регионов. Он оставил юридической проблемой соотношение Федеративного договора с будущей новой Конституцией России⁷.

2. Инкорпорация и приложение ФД к прежней Конституции России 1978 г. лишь несколько «смягчили» ситуацию в федеративных отношениях, но не решили ее. И дискуссия обострилась в период доработки проекта нынешней Конституции на Конституционном совещании 1993 г., где эта тематика почти каждодневно обсуждалась в том или ином организационном формате.

В подготовленном к 2 ноября варианте проекта новой Конституции Российской Федерации уже отсутствовал отдельный самостоя-

¹ Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. С. 58–59; *Он же*. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 54.

² Иванов В.В. Российский федерализм... С. 32; *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под общ. ред. Л.В. Лазарева. 3-е изд. доп. и перераб. М., 2009. С. 800.

³ Шеремет К.Ф. Становление новой государственности России: Федеративный договор // Государство и право. 1992. № 7. С. 3–4.

⁴ Иванов В.В. Российский федерализм... С. 33.

⁵ Кронский В.С., Баженов В.Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. Н. Новгород. 2003. С. 36, 40–41.

⁶ *Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы*. М.: Изд-во МГУ, С. 7 (точка зрения Т.М. Толстой).

⁷ Шеремет К.Ф. Указ. соч. С. 4.

тельный раздел «Федеративный договор»¹. И на следующий день на встрече с руководителями представительных и исполнительных органов государственной власти республик, краев и областей, автономий Б.Н. Ельцин заявил: «Включать или не включать в Конституцию Федеративный договор? Знатoki юриспруденции советуют учесть в Конституции его основные принципы. И пусть он существует рядом с ней»². Тем самым был подведен итог самой большой дискуссии в рамках Конституционного совещания.

Необходимо отметить, что исключение ФД в качестве отдельного раздела из проекта Конституции РФ не значит, что он перестал действовать. Особенно при условии, что он стал составным элементом конституционной основы – конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов. Федеративный договор в контексте конституционных положений преамбулы, ст. 71, 72, 78 и п. 1 Заключительных и переходных положений стал основой для Конституции Российской Федерации, а в контексте ст. 11 «запасным вариантом» для возможного развития федеративных отношений.

3. Политические события сентября – октября 1993 г. обусловили новую политическую ситуацию, в которой президент не стал нуждаться в прежней степени поддержки регионов, мог сдерживать их притязания на чрезмерную самостоятельность³. Это позволило ему при поддержке большинства участников Конституционного совещания отказаться от ФД в качестве самостоятельного раздела в проекте новой Конституции, выносимой на всенародное голосование.

В отличие от Конституции 1978 г. (в ред. от 21 апреля 1992 г.) ныне действующая Конституция РФ устанавливает приоритет конституционных положений по отношению к положениям Федеративного договора, а сам ФД уже не считается составной частью Консти-

¹ *Из истории создания Конституции Российской Федерации: Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)* в 6 т. Т. 5. М., 2009. С. 1043–1080.

² *Митюков М.* «Все законы хороши, кроме политизированных и слишком дорогих» // *Интервью* // *Рос. газ.* 1993. 16 нояб.

³ *Казанцев М.Ф.* Институционально-правовые проблемы федеративного устройства России // *Федерализм и децентрализация.* Екатеринбург, 1998. С. 22–23.

туции¹. Но он продолжает оставаться тем политико-юридическим актом, который является основой Конституции РФ и конституционного строя².

Прямое упоминание ФД в ст. 11 (ч. 3) и в четвертом абзаце п. 1 Заключительных и переходных положений Конституции РФ в системной связи с её положениями ст. 16 дают основание утверждать, что конституционные изменения и дополнения в отношении ФД, в частности отказ от него, изменение назначения и иерархического соотношения между ним и Конституцией, возможны лишь через пересмотр Конституции.

Хотя в настоящее время дискуссия о соотношении Конституции и ФД утратила политико-прикладной характер и научную остроту, попытки ее возобновления имеются³. Некоторые публицисты даже говорят о разработке нового федеративного договора⁴. Нельзя сбрасывать со счетов и тот фактор, что российский опыт ФД может приобретать и геополитическое звучание при осложнении ситуации в отдельных государствах с многонациональным составом. В частности, некоторыми политиками высказывается в качестве одного из сценариев, что «Украина должна быть переучреждена заново как договорная федерация», и в качестве одного из инструментов такого решения называется федеративный договор⁵.

¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 574; *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 161.

² *Федотова Ю.Г.* Конституционный строй Российской Федерации и достижение его стабильности путем обеспечения конституционной безопасности // Современное право. 2015. № 3. С. 24–25.

³ *Чертков А.Н., Кистринова О.В.* Указ. соч. С. 18.

⁴ См.: *Штена В.* Федеративный договор 2.0. Проблемное поле // Русский журнал 2012. 29 янв. // Электронный ресурс URL: <http://www.russ.ru/pole/Federativnyj-dogovor-2.0> (дата обращения: 11.09.2015). Есть и противоположное мнение, согласно которому в новой (обновленной) будущей Конституции не будет места Федеративному договору. Так, в авторском проекте М.А. Федотова и М.А. Краснова без всякой дипломатии указывается, что ФД утрачивает свою силу. В этом проекте из ст. 11 исключается ссылка на него и другие договоры как акты, разграничивающие предметы ведения и полномочия (см.: *Конституционное обустройство России: Общественная экспертиза.* М., 2000. С. 114).

⁵ *Мазаева Д.* Борис Рапопорт: «Сурков всегда был и остается сторонником доктрины «Москва – третий Рим» // Московский комсомолец. 2014. 16 дек. С. 2.

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИИ КАК ГЕРМЕНЕВТИЧЕСКИЙ КРУГ ПОНИМАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ

И.А. Кравец

Система конституции как совокупность структурированных и взаимосвязанных конституционных норм и положений является открытой системой, открытой для нормативной абстрактной и казуальной интерпретации, а также для частичной и полной ревизии в связи с конституционными поправками, изменениями положений конституции или пересмотром конституции. Систему конституции можно рассматривать как герменевтический круг понимания конституционных норм, который опирается в процессе реализации и толкования конституционных положений на определенные интерпретационные методологии.

Интерпретационные методологии в конституционном праве, на наш взгляд, могут использоваться в широком и узком значении. В широком смысле интерпретационные методологии – это набор методов, объясняющих роль, предназначение, динамику развития отдельных конституционно-правовых институтов, их взаимосвязь в процессе реализации конституционных и других правоотношений. В узком смысле интерпретационные методологии – это система методов, способов, теорий конституционной интерпретации, которые применяются в процессе судебного и иного толкования конституции. Интерпретационные методологии показывают, что существует определенная связь между конституцией как писанным правовым актом и герменевтикой¹.

Введенное в 2002 г. понятие конституционной герменевтики важно для осмысления герменевтического круга понимания системы конституции, которое осуществляется в рамках настоящего исследования. *Конституционная герменевтика* – это искусство и теория истолкования норм конституции в процессе ее реализации и осуществления различных функций органом конституционного правосудия или органом судебного надзора, а также философское и теоретико-правовое обоснование и выявление конституционного смысла

¹ Кравец И.А. Конституция и герменевтика: вопросы теории // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 5. С. 38–49.

и значения различных нормативно-правовых актов, попадающих в сферу деятельности конституционной юстиции¹. В философской герменевтике круг понимания является ключевым для истолкования различных текстов. К проблеме круга понимания в герменевтике обращались Ф. Шлейермахер, Дильтей, Г.-Г. Гадамер.

Так, по мнению Г.-Г. Гадамера, «движение понимания постоянно переходит от целого к части и от части к целому». «И задача всегда состоит в том, – утверждает философ, – чтобы, строя концентрические круги, расширять единство смысла, который мы понимаем». «Взаимосогласие отдельного и целого – всякий раз критерий правильности понимания»². Цель любого понимания и основная задача герменевтики с незапамятных времен – «добиваться согласия, восстанавливать его»³.

Герменевтический круг понимания в сфере юриспруденции трансформируется в толкование системы права с точки зрения целого и части. *Системное толкование права является последовательным применением герменевтического круга понимания, круговращением юридического понимания, концентрической герменевтикой права.* Конституция как юридическая основа правовой системы выступает объектом системного толкования не только конституционных норм, но и норм других отраслей права в системной связи с нормами конституции. Конституция, следовательно, предусматривает масштаб оценки системы отраслей российского права, а также масштаб оценки имплементационного механизма норм международного права.

Что может выступать в качестве герменевтического круга системы конституции? Можно ли считать, что таким кругом может выступать только текст конституции как система конституционных норм? Система конституционных норм вовлекает в процессе их толкования систему норм конституционного и отраслевого законодательства для выявления объективных границ и взаимосвязей между нормами конституции и нормами законодательства. Герменевтические методы познания системы конституции позволяют выявлять

¹ *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 41.

² *Гадамер Г.Г.* О круге понимания // Гадамер Г.-Г. Актуальность прекрасного / пер. с нем. М., 1991. С. 72

³ Там же. С. 73.

материальные и процессуальные взаимосвязи между конституцией, нормами конституционного и иного отраслевого законодательства.

Герменевтика как искусство истолкования писаных текстов в отношении системы конституции включает в процесс разъяснения и правореализационный механизм, который основан на нормах конституции, но не ограничивается ими, а связан тесным образом с процессом оценки практики применения норм конституции и норм отраслевого законодательства. Истолкование правовых текстов и в особенности текста Конституции РФ, которые попадают в сферу юридической герменевтики, предполагает применение методов толкования правовых норм для целей решения определенной юридической задачи.

Может осуществляться толкование норм Конституции как системы конституционных норм, и может осуществляться конституционное истолкование положений законов или иных нормативных правовых актов в связи с их оценкой на соответствие Конституции. Юридический смысл конституционных и иных правовых норм выявляется с учетом доктринальных научных позиций и практикоориентированных методов толкования. Поддержание иерархии правовых актов в процессе осуществления толкования конституционных норм – важная задача, которая решается с учетом системных связей как отраслевого, так и межотраслевого характера.

Абстрактное нормативное толкование конституционных норм требует выявления двух взаимосвязанных вопросов, которые относятся к причинно-следственным связям актуализации и системного толкования.

Первый вопрос: установление причинно-следственных связей между юридическими фактами (различными жизненными обстоятельствами), которые вызывают потребность толкования конституционных норм, и содержанием правил, принципов или положений конституции, которые становятся герменевтическим кругом понимания конституции.

Второй вопрос: установление причинно-следственных связей между общественной, государственной значимостью юридических фактов, вызывающих потребность толкования конституционных норм, и открытием новых правил или принципов, которые не находят прямого отражения в тексте конституции. Таким образом, герменевтический круг понимания системы конституции вовлекает в

интерпретацию конституционного смысла не только взаимосвязанные и взаимозависимые нормы конституции, но и юридические факты, правила и принципы, которые могут не находить прямого отражения в нормах Конституции.

О ГАРМОНИЗАЦИИ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ

А.М. Барнашов

В процессе активного вхождения России в международное правовое пространство возрастает роль Конституционного Суда Российской Федерации в упрочении взаимодействия международной и внутригосударственной правовых систем, в определении оптимальных параметров гармонизации своей практики с подходами, вырабатываемыми в наднациональной сфере, при сохранении и защите национальной конституционной идентичности¹. По нашему мнению, под термином «гармонизация» в данном контексте следует понимать, с одной стороны, обеспечение сближения, согласованности, интегрированности базовых конституционных и международно-правовых ценностей, стандартов, принципов в процессе правотворчества, а с другой – предотвращение и преодоление очевидного или скрытого несоответствия, несовместимости, коллизии норм Основного закона, воплощающего суверенность правовой системы государства, с его международными обязательствами в процессе их толкования и реализации в конкретном деле для наиболее полного воплощения фундаментальных прав человека, гарантирования неизблемости основ конституционного строя и защиты конституционно закрепленных государственных интересов.

Конституционный Суд РФ в своей практике и выводах опирается прежде всего на Конституцию страны, обладающую верховенством в иерархии норм, тщательно исследует ее общие начала и смысл, букву и дух Основного закона, рассматривая именно конституционные нормы в качестве приоритетно применяемого права, преимуще-

¹ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

ственного гаранта соблюдения прав человека и главного средства осуществления своих полномочий при оценке поставленных перед ним вопросов права.

Вместе с тем при толковании Конституции, в рамках имеющейся у него свободы усмотрения, для усиления международной легитимности правовой системы России в мировом правопорядке, для повышения авторитета и обогащения своих правовых позиций, их дополнительной аргументации Конституционный Суд РФ учитывает и все более активно использует общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ, считая их необходимым критерием, которому должны соответствовать законодательство и правоприменительная практика в обеспечении прав и свобод человека.

В связи с расширением в 2001 г. полномочий Конституционного Суда РФ он осуществляет теперь не факультативный, а обязательный предварительный контроль в отношении не вступивших в силу международных договоров о принятии в федерацию иностранного государства или части иностранного государства в качестве нового субъекта. Реализуя эти полномочия на практике, 19 марта 2014 г. по запросу Президента Конституционный Суд РФ выявил конституционный смысл положений Договора между РФ и Республикой Крым о принятии ее в Российскую Федерацию и образовании в составе РФ новых субъектов. Он установил соответствие данного договора Конституции РФ по содержанию норм, по форме, порядку подписания, опубликования и введения в действие с точки зрения установленного Конституцией России принципа разделения властей, разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Признание этого исторически важного международного договора соответствующим Конституции РФ открыло дорогу для его ратификации, вступления в силу и имплементации.

Определяя разумный правовой баланс между национальной конституционной идентичностью и международными обязательствами нашей страны, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П отметил, что участие России в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета. Европейская конвенция о защите прав человека

и основанные на ней правовые позиции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) не могут отменить приоритет Конституции. «Гармонизация российского права с конвенционным, толкование и применение которого осуществляется ЕСПЧ в процессе рассмотрения конкретных дел, допустима лишь постольку, поскольку она не порождает противоречий с Конституцией Российской Федерации» (п. 4 Постановления КС РФ). Правовые позиции Конституционного Суда получили законодательное закрепление в Федеральном конституционном законе от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»». Этот новый закон значительно усилил статус Конституционного Суда РФ, предоставив ему право признавать невозможным исполнение в нашей стране решений международных судов, если они нарушают принцип верховенства российской Конституции. Данный подход соотносится с практикой высших судов европейских стран (в частности, ФРГ, Австрии, Италии, Великобритании), которые также придерживаются принципа приоритета норм своих конституций при исполнении решений ЕСПЧ.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.А. Татаринов

В соответствии с гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации является составной и неотъемлемой частью судебной ветви государственной власти, предполагая установление особого способа формирования состава и статуса судей, наличие собственной компетенции, а также определение специфического порядка разбирательства дел отнесенные к его юрисдикции, видов актов, процедуры принятия и вступления их в юридическую силу. Более развернутая и полная характеристика Конституционного Суда как органа судебной власти содержится в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», где закрепляются важ-

нейшие его особенности в качестве органа конституционной юстиции: во-первых, то, что он по своей правовой природе считается судебным органом власти; во-вторых, призван выполнять основную функцию – конституционный судебный контроль; в-третьих, реализует принадлежащие ему полномочия в специальной процессуальной форме конституционного судопроизводства¹. Будучи включен в единую судебную систему России (ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»), Конституционный Суд наделен всеми общими атрибутами, присущими другим судам, позволяющими раскрыть его природу как судебного органа государственной власти². Прежде всего, речь идет о том, что нормативно-правовую базу функционирования Конституционного Суда РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе судей в Российской Федерации»³ и иные законодательные акты, регламентирующие организацию и деятельность судов в рамках судебной системы России. Кроме того, на Конституционный Суд возлагается обязанность решения таких главных задач и целей, поставленных перед всеми судами, как обеспечение верховенства Конституции РФ, прямого и непосредственного действия её положений, соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ, защита прав и свобод человека и гражданина. Одновременно следует констатировать, что деятельность Конституционного Суда РФ предполагает финансирование его расходов из средств федерального бюджета по разделу «Судебная система». К другой важнейшей особенности природы Конституционного Суда можно отнести распространение на него ряда общих правил и принципов регулирования статуса судей в Российской Федерации. Ещё одним важнейшим признаком характеристики Конституционного Суда РФ в качестве судебного учреждения выступает подчинение указанного органа общим требованиям порядка рассмотрения и разрешения дел в

¹ *Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»* (в ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ. 1994. №-13. Ст. 1447.

² *Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»* (в ред. от 05.02.2014) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

³ *Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»* (в ред. от 29.12.2015) // Ведомости Союза народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

ходе осуществления конституционного судопроизводства. Помимо этого, необходимо иметь в виду и то, что результатами разбирательства дел в заседаниях Конституционного Суда является вынесение судебных решений, имеющих общеобязательное юридическое значение для исполнения всеми уполномоченными субъектами российского права.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ – ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ ПРАВА

Ж.В. Нечаева

Низкий уровень эффективности действующего законодательства, отсутствие стабильности права оказывают негативное влияние на устойчивое развитие общественных отношений и достижение общезначимых целей и интересов. Особое значение в этих условиях приобретает конституционный контроль.

Известно, что стабильностью, выступающей в качестве основополагающего фактора соблюдения режима законности, устойчивости политической и правовой систем, реальности прав и свобод граждан, должен обладать и Основной закон государства. Однако из этого вовсе не следует, что Конституция не может изменяться. Естественно, что в ней должны отражаться важнейшие качественные изменения, происходящие в социальной, экономической, политической областях общественной жизни. Если этого не будет, то Конституция может приобрести характер исторического документа, который не отражает реальную действительность¹. Конституционный контроль призван решить данную проблему и обеспечить реальность конституционных положений и законодательства.

В данном контексте важное значение приобретает принцип объективности конституционно-правовой технологии². Использование этого принципа, полагаем, позволяет Конституционному Суду РФ осуществлять так называемую правокорректирующую функцию. Иначе говоря, речь должна идти именно об учете объективной реальности и выраженных в ней специфических закономерностей, их

¹ Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана Конституции» // Государство и право. 2002. № 7. С. 5–12.

² Нечаева Ж.В. Эффективность исполнения Конституционного Суда Российской Федерации. Новосибирск: СибУПК, 2008. 196 с.

отражении как в решениях Конституционного Суда РФ, так и в действующем законодательстве. Таким образом, принципу объективности должны соответствовать не только решения Конституционного Суда РФ, но и действующее законодательство должно объективно отражать эту реальность.

Вместе с тем при любых изменениях реальности что-то в ней всегда оказывается неизменным или инвариантным, что означает преемственность, сохранение базисных описаний реальности. Все эти элементы как инвариантности, так и изменяемости должны диалектически учитываться Конституционным Судом РФ в принятых им решениях. Словом, эффективность конституционного контроля, а следовательно, и исполнения решений Конституционного Суда РФ требует определенной гибкости и умения четко и полно улавливать реальную ситуацию – это одно из важнейших условий их эффективности.

Подводя итог, отметим, что конституционный контроль в нынешних условиях должен выступать как важное средство для точного и последовательного проведения в жизнь принципов и норм Конституции РФ, усиления ее значения как акта высшей юридической силы в целях повышения уровня эффективности конституционной законности, а следовательно, и права в целом.

ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ

Н.И. Ярошенко

Под судебным конституционализмом автор понимает разновидность российского конституционализма, и это есть совокупность всех решений судов, принятых по результатам нормоконтроля в России, содержащим не только правовые позиции Конституционного Суда РФ, но и правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, выводы судов общей юрисдикции и арбитражных судов по установлению истины по делу и интерпретацию ратифицированных международно-правовых норм и норм Конституции России как демократического правового государства.

14 декабря 2015 г. были внесены изменения в конституционно-правовой статус Конституционного Суда РФ и добавлено новое полномочие Суда. Теперь по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против России на основании международного договора Российской Федерации, Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека¹. В связи с указанными изменениями в России появился новый объект федерального конституционного контроля – решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека и новый субъект федерального конституционного контроля – федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов России при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против России. По итогам рассмотрения такого рода запросов Конституционный Суд РФ будет принимать постановления, которые также будут являться основанием судебного конституционализма в России. Предметом исследования на соответствие Конституции РФ будет обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, основанного на положениях соответствующего международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией РФ.

Новое полномочие Конституционного Суда РФ будет способствовать прямому действию Конституции России и построению правового государства в нашей стране, реализуя принцип верховенства права. Сформулированные Судом в постановлении правовые позиции будут способствовать установлению истины по делу и интерпретации ратифицированных международно-правовых норм и норм Конституции РФ как формы ее развития. Анализ таких постановлений возможен по мере их принятия.

¹ *Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СПС Гарант.*

КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО И ВОПРОСЫ «ПРЕОБРАЗОВАНИЯ» КОНСТИТУЦИИ РФ В «ОДУХОТВОРЕНИИ» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

И.Ю. Остапович

В России конституционно закреплено идеологическое многообразие, и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной (ст. 13 Конституции РФ). Вместе с тем идеология в государстве и не может отсутствовать¹ [1]. Поэтому обеспечением верховенства права может стать правовая идеология, на основе которой осуществляется нормотворческая и правоприменительная деятельность. И центральную позицию в этом процессе могут занять основы конституционного строя и защита прав и свобод человека, поскольку именно они выступают главной задачей правового государства. Решению указанной задачи в полной мере соответствует деятельность Конституционного Суда РФ как органа конституционно-судебного нормотворчества.

Реализуя правовую идеологию, в первую очередь как нравственно-этическую категорию, особое значение применительно к России следует придать словам Н. Бердяева – «демократия в России всегда была одухотворена»². Она являет собой такую систему общественных отношений и ценностных ориентиров, в рамках которых как человеческие поступки, так и действия публичной власти рассматриваются и оцениваются прежде всего с точки зрения добра и зла, справедливости и несправедливости, совести, греховности, чести, долга, человеческого достоинства, других категорий нравственности, не обязательно получающих формально-юридическое закрепление, но не утрачивающих от этого своей общеобязательности, нравственно-этической нормативности.

Соглашаясь с Н.С. Бондарем, что имеется немало научных разработок о соотношении права и нравственности, вопрос о конкретных механизмах и самой практике включения духовно-нравст-

¹ *Авакьян С.А.* Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. 2009. № 6.

² *Бердяев Н.А.* Судьба России. М., 1990. С. 211.

венных ценностей в систему действующего законодательства остается недостаточно исследованным; пока имеют место лишь отдельные, робкие попытки позитивной юридикации нравственных ценностей, их правового обеспечения как необходимых регуляторов практической жизни¹.

Кроме того, Конституционным Судом РФ подчеркнута недопустимость отрицания конституционно значимых нравственных ценностей². При этом он исходит из того, что приоритет личности и ее прав во всех сферах обязывает государство охранять достоинство личности как основу всех других неотчуждаемых прав и свобод человека³. Отсюда следует, что нормы права и нравственности находятся во взаимодействии и получают равную конституционно-правовую охрану. В этой связи конституционно-судебное нормотворчество способствует развитию конституционных положений и выявлению содержания не только правовых, но и нравственных ценностей.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, раскрывая содержание конституционных положений, определяет их применимость в области правового регулирования общественных отношений не только с позиции юридического позитивизма текста Конституции РФ, но и с позиции её духа, который содержится в том числе и в её пreamбуле, и нравственно-этических приоритетов.

¹ Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // Право и государство. 2014. № 4 (65). С. 27–31.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2001 № 6-П по делу о проверке конституционности статьи 265 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.А. Шевякова // Рос. газ. 2001. 15 июня.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 № 24-П по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова // Рос. газ. 2014. 3 окт.

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ СОДЕРЖАНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В РЕШЕНИЯХ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Е.В. Болдырева

Защита и признание прав и свобод человека и гражданина является основной целью деятельности судебных органов конституционного контроля. Так, Г. Абрахам отметил, что никакие органы государственной власти не доказали того, что они способны защищать права и свободы личности так, как это делает судебная власть¹.

Защита прав человека конституционными судами особенно значима в социальной сфере жизни общества (к примеру, образование, окружающая среда)².

Решения судебных органов конституционного контроля являются основой законотворческой деятельности и влияют на правоприменительную деятельность органов государственной власти по вопросам правового положения личности³.

Так, в целях обеспечения права на образование Конституционным Судом РФ принято ряд решений, имеющих важнейшее значение для развития законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

К примеру, в 2008 г. Конституционный Суд РФ признал конституционным законодательство РФ об образовании, устанавливающее проведение единого государственного экзамена. В Постановлении от 16 декабря 2008 г. № 1088-О-О Суд отметил, что единый государственный экзамен представляет собой общеустановленную форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, с использованием заданий стандартизированной формы, выполнение которых позволяет определить уровень освоения ими федерального

¹ *Abraham H.J.* Freedom and the Court. Civil Rights and Liberties in the United States. N.Y., 1988.

² *Риксекер Р.* Роль региональных конституционных судов в деле защиты прав человека // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2005. № 1.

³ *Бондарь Н.С.* Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6.

компонента государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования.

В Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П Конституционный Суд РФ заявил о необходимости обеспечения доступности, в том числе территориальной, при получении детьми общего образования.

Конституционный Суд РФ признал конституционным законодательство субъектов РФ, устанавливающее гарантии общедоступности и бесплатности среднего (полного) общего образования и, соответственно, обязанности родителей оказывать несовершеннолетним содействие в получении образования такого уровня.

Также Конституционным Судом РФ принят ряд решений, направленных на обеспечение иных прав, в том числе права на социальное обеспечение в процессе получения образования.

В целом следует отметить, что в процессе проверки конституционности законодательства РФ в сфере образования, устанавливающего права и обязанности граждан в указанной сфере, Конституционный Суд РФ отдает предпочтение интересам граждан, при этом не забывая и об общегосударственном интересе¹, без учета которого невозможно построение правового государства, гарантирующего и защищающего конституционные права и свободы человека и гражданина.

СПЕЦИФИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.С. Кучин

Специфика конституционно-правового регулирования производится от предмета отрасли. Предмет конституционного права по своей структуре отличается от предметов правового регулирования других отраслей. Условно предмет конституционного права можно разделить на две части. Первую часть составляют наиболее значимые общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности общества. Вторую – политические отношения.

¹ *Нарутто С.В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.

Отношения, составляющие вторую часть, аналогичны по своей сути общественным отношениям, входящим в предмет других отраслей. Поэтому их регулирование не имеет каких-то особых отличий. Акты конституционного законодательства, регулирующие такие отношения, могут носить даже фактически инструктивный характер. Например, избирательное законодательство крайне подробно описывает процедуру погашения избирательных бюллетеней, регламентируя, какой угол бюллетеня следует отрезать.

Напротив, отношения из первой части уникальны как по значимости, так и по своему содержанию. К их регулированию нельзя подходить так же, как ко всем другим общественным отношениям. Регулирование таких отношений носит максимально абстрактный и обезличенный характер. Такие отношения регулируются общерегулятивными нормами права, на основе которых возникают конституционные правоотношения общего характера, которые не свойственны механизму регулирования других отраслей. В таких правоотношениях материализуются основные правовые идеи и идеалы. Они закрепляют систему общественных ценностей на конкретном историческом этапе.

Нормы, регулирующие наиболее значимые общественные отношения, сосредоточены в гл. 1 и 2 Конституции РФ. Они закрепляют основы конституционного строя и правовое положение личности, служащие фундаментом всей правовой системы России. Следует отметить, что именно эти нормы конституционного права обладают значительной спецификой. Эти нормы подлежат особой охране – в гл. 1 и 2 Конституции РФ не могут вноситься поправки. Нормы первой главы обладают абсолютным приоритетом не только по отношению к нормам, содержащимся в других актах, но и по отношению к другим конституционным нормам (ст. 16 Конституции РФ). В этом плане потенциал Конституционного Суда РФ не раскрыт до конца. Усилить охранительный механизм Конституции РФ возможно за счет предварительного контроля Конституционного Суда РФ за вносимыми в Конституцию РФ поправками на предмет их соответствия нормам первой главы. Особое положение норм второй главы установлено ст. 18 Конституции РФ, в которой сказано, что права человека определяют смысл, содержание и применение законов.

Рассматриваемые конституционные нормы не содержат конкретных правил поведения, они задают общую рамку для всей правовой системы, определяя основополагающие правовые принципы. Эти нормы обращены ко всем субъектам права вне зависимости от того, в какие именно отношения они вступают. В возникающих на основе таких норм правоотношениях общего характера невозможно идентифицировать конкретных участников правоотношения, соответственно и содержание таких правоотношений не конкретизировано. То есть они не содержат конкретных прав и обязанностей субъектов правоотношений, что совершенно не свойственно конкретным правоотношениям. Потому такие конституционные нормы не содержат санкций, так как их просто не к кому применять. В целом же современному конституционному праву известен институт конституционно-правовой ответственности, существуют в конституционном праве и иные меры государственного принуждения.

ФУНКЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В.В. Кровельщикова

Изучение вопроса о функциях политических партий в обществе помогает понять их место и роль в политическом развитии. Общепризнано, что прежде всего партия нацелена на борьбу за завоевание и использование политической власти в интересах поддерживающей ее группы населения.

В научной литературе, однако, существуют различные подходы относительно количества функций, осуществляемых политическими партиями. По мнению Фабио Волькенштайна (*Fabio Wolkenstein*), в представительной демократии основными функциями политических партий являются: агрегативная; мотивационная; де-либеративная¹.

¹ *Wolkenstein F.* Drei Funktionen politischer Parteien in repräsentativen Demokratien.
URL: <http://www.momentum-quarterly.org> (дата обращения: 11.01.2016).

В плюралистической демократии различные интерпретации общего блага могут мирно сосуществовать. В этих условиях партии принимают важнейшую роль посредника между государством и гражданским обществом. Они организуют граждан со схожей интерпретацией общего блага и этим придают вес демократическому процессу. Конфликты с улиц переносятся в парламент. Партии регулируют, модерируют и структурируют общественные конфликты демократическими средствами.

Второй ключевой функцией партий является мотивационная. Побуждая граждан к политической активности, они тем самым укрепляют доверие к ценности коллективного участия в политических процессах.

Данная функция зависит от нормативных и исполнительных ресурсов. Во-первых, посредством нормативных установок партии порождают политическую идентичность, в основе которой лежит определенная интерпретация общего блага. Во-вторых, для выполнения этой функции необходимы также исполнительные ресурсы, под которыми понимаются возможности партии успешно и непосредственно влиять на политические процессы (например, на законодательство).

Менее исследованной, по мнению Ф. Волькенштайна, является делиберативная функция политических партий¹. Делиберативный процесс может принимать различные формы. К примеру, это могут быть «открытая публичная дискуссия», «прямые диспуты», но это может быть и «обмен мнениями за закрытыми дверями». При этом ни одна из разновидностей делиберативного процесса не может обходиться «без трех элементов: информации, аргументации, убеждения»².

Центральной составной частью партийной активности и политического конфликта являются дебаты между политическими партиями, между партиями и другими общественными деятелями. Они происходят в парламентах, публично, а также внутри партий. Члены

¹ Латинское понятие «*deliberatio*» пришло в нашу эпоху из словаря римского права и означает «обсуждать», «размышлять», «советоваться», «взвешивать за и против», «проводить консультации».

² *Джозеф М. Бессет*. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / пер. с англ. Ю. Шпакова. М.: РОССПЭН, 2011. С. 76.

партии обсуждают, дискутируют и уточняют политические позиции, например, как в региональных партийных организациях, так и на своих съездах. Партийные активисты имеют возможность вступить в контакт с партийной элитой. Таким образом, делиберативные процессы могут предлагать многообещающий механизм демократического контроля партийной элиты.

ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СОВЕСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

А.А. Исаева

Сегодня в мире наблюдается большое разнообразие моделей построения государственно-церковных отношений. И хотя в большинстве стран мира закреплены конституционные гарантии свободы совести и свободы вероисповедания, их реализация неодинакова, а ограничения имеют различные источники. Ими могут быть либо юридические препятствия, т.е. государственные ограничения свободы религии (англ. *government restrictions*), либо социальная враждебность в отношении той или иной религии (англ. *social hostilities involving religion*), которая может проявляться со стороны как отдельных лиц, так и организованных групп.

Уровень социальной враждебности в разных странах неодинаков. На него влияют как исторические, культурные, геополитические факторы, уровень социально-экономического развития конкретной страны, так и степень государственных ограничений свободы религии. По данным Форума «Пью» по вопросам религии и общественной жизни¹ к государствам с самым низким индексом враждебности общества в отношении религии относятся Аргентина, Австралия, Канада, Португалия и т.д., а наивысший индекс присвоен Индии, Пакистану, Нигерии, Шри-Ланке, Сирии, в их число входит и Россия.

Во всем мире люди сталкиваются с растущей угрозой свободе вероисповедания. Ранее наибольшая враждебность к религии проявлялась со стороны светских авторитарных или тоталитарных режи-

¹ *Latest Trends in Religious Restrictions and Hostilities* [Electronic resource] // Pew Forum on Religion and Public Life. URL: http://www.pewforum.org/files/2015/02/Restrictions2015_fullReport.pdf (date of view: 30.01.2016).

мов (Северная Корея и Эритрея). Но со временем ситуация стала меняться, и сейчас наиболее активные преследователи религиозных меньшинств и инакомыслящих – это религиозные экстремисты (Бо-ко Харам, «969» и др.).

Обращаясь к возможным ограничениям в отношении свободы совести со стороны государства, можно выделить следующие.

1. Наложение запрета на возможность отправления культа верующими той или иной религии в индивидуальном порядке или сообща с другими, вплоть до запрета религии вообще (Конституция Албании 1976 г.), либо отдельных вероучений (Китай, Бруней, Эритрея).

2. Использование религиозных символов в публичной сфере и религиозные праздники.

3. Введение ответственности за диффамацию религии.

4. Ограничения в реализации предусмотренных законом прав верующих.

5. Юридические препятствия в отношении создания и деятельности религиозных объединений, в том числе их регистрации в качестве юридического лица. В этом плане весьма сомнительным шагом выглядит принятие Федерального закона РФ от 13.07.2015 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и признании утратившими силу положений отдельных законодательных актов Российской Федерации» и введение им «двухуровневой системы» организационно-правовых форм деятельности религиозных организаций по аналогии с той, что действует в Австрии, Венгрии и т.д.

Таким образом, можно отметить, что в последние годы религия стала занимать все более значимое место в общественной жизни¹. Это ставит публичную власть каждого государства в ситуацию, когда она должна определять свою позицию по отношению к ней и в целом к духовной жизни своих граждан. Такая ситуация вынуждает проводить постоянную корректировку текущего законодательства и правоприменительной практики в области реализации свободы совести и свободы вероисповедания.

¹ *Peter L. Berger, ed. The Desecularization of the World. Resurgent Religion and World Politics.* – Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center, 1999; *Casanova J. Public Religions in the Modern World.* – Chicago: University of Chicago Press, 1994.

ФОРМИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ В РОССИЙСКОЙ НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Е.А. Бабушкина

Уже в первых работах русских ученых по государственному праву первой половины XVIII в.¹ выражаются отдельные взгляды естественно-правового характера. Автономно от европейских авторитетов и в целях идеологического обоснования государственных интересов проводятся идеи о необходимости для человека искать сильного защитника, как ребенку нужна опека взрослого, выгоды для человека от этого подчинения – государь, имея власть от Бога, стремится к добру общему.

Эти работы имеют мало общего с современным пониманием естественного права прежде всего как идеи, неотделимой от утверждения существования неотъемлемых прав человека, которых нельзя лишить и от которых нельзя отказаться.

Непосредственное восприятие этой идеи происходит в эпоху Просвещения. Первыми работами, указывающими на восприятие в российской литературе естественно-правовой традиции в ее классическом виде, следует назвать статью «О крепостном состоянии крестьян в России» А.Я. Поленова 1767 г.², работавшего перевод-

¹ Время возникновения науки конституционного (государственного) права определяется в литературе неоднозначно. См. подробнее: *Дидикин А.Б.* Становление и развитие конституционного права России как отраслевой юридической науки. Новосибирск, 2012. 204 с. (начало XIX в.); *Томсинов В.А.* Юридическое образование и юриспруденция в России во второй трети XIX в.: учеб. пособие. М., 2015. 352 с. (30–50-е гг. XIX в.); *Корф С.А.* Русское государственное право. СПб., 1915. С. 7 (середина XIX в.); *Богданова Н.А.* Истоки и становление государственного права как науки и учебной дисциплины: вклад ученых и профессоров Московского университета // Конституционное (государственное) право в Московском университете. М., 2005. С. 18. (60-е гг. XIX в.).

² По мнению автора, таким моментом следует считать первую половину XVIII в. – время появления в России первых работ авторов, занимавшихся научной деятельностью в качестве основной, в которых они выразили свои политические взгляды на происхождение государства, верховной власти, формы правления, законотворческую деятельность. Это время появления работы Ф. Прокоповича «Правда воли монаршей», изданной в 1722 г. (подробнее см.: *Гурвич Г.Д.* «Правда воли монаршей» Феофана Прокоповича и её западноевропейские источники / под ред. и с предисл. Ф.В. Тарановского. Юрьев, 1915. 111 с.); В.Н. Татищева – «Разговор о пользе наук и училищ» (Соч. В.Н. Татищева; с предисл. и указ. Нила Попова. М., 1887. XXVI, 171 с.).

чиком в Академии наук, а затем в Сенате, Комиссии для составления законов, в которой автор писал о необходимости наделения естественными правами крестьян и защиты их интересов, научные труды С.Е. Десницкого, преподававшего в Московском университете, в которых автором выводится критерий для оценки государственных законов как справедливых – соответствие их содержания нормам естественного права, указывается на наличие у индивида неотчуждаемых прав¹.

В основе появления этой традиции – ряд внутренних и внешних факторов. К числу первых следует отнести факторы, обусловившие проникновение европейских идей Просвещения в российское общество: привлечение к работе в российских учебных заведениях иностранцев, которые читали, по сути, курсы, преподававшиеся в европейских университетах; обучение будущих преподавателей российского происхождения за границей (С.Е. Десницкий², И.А. Третьяков); увлечение императрицы Екатерины II идеями просветителей и отражение их взглядов в знаменитом Наказе, в императорских указах (например, «Наставление Губернаторам» 1764 г.); приглашение в дворянские семьи для обучения детей иностранцев, многие из которых разделяли прогрессивные взгляды своих соотечественников. К внешним следует отнести события общественно-политической жизни, это прежде всего ситуация междуцарствия после смерти Петра II и попытка дворян ограничить самодержавную власть кондициями в 1730 г., что послужило мощным стимулом для появления конституционных проектов и развития идеи верховенства закона, поиска оптимальной государственно-правовой модели для Российского государства.

¹ *Поленов А.Я.* О крепостном состоянии крестьян в России // Антология мировой правовой мысли. Т. 4. М., 1999. С. 354.

² *Десницкий С.Е.* Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII в. М., 1952. Т. 1. С. 199, 202.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

С.Е. Дробот

Современная российская Конституция избежала закрепления за Президентом статуса главы исполнительной власти, что означает отсутствие между Президентом и Правительством прямых субординационных отношений, однако ввиду смешанного варианта республиканской формы правления в России система взаимоотношений «Президент – Правительство» характеризуется высокой подвижностью и представляет интерес для ученых-юристов в поисках наиболее оптимального механизма разделения и взаимодействия властей.

В литературе предложены два варианта взаимодействия Президента с Правительством: 1) Президент концентрирует свои усилия на выполнении интегрирующих функций, а Правительство выполняет в полном объеме функции исполнительной власти; 2) Президент непосредственно осуществляет функции исполнительной власти, исходя из широкой трактовки его полномочий по определению основных направлений внутренней и внешней политики¹.

На наш взгляд, практика взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ свидетельствует о наложении двух вышеуказанных моделей. С одной стороны, Президент выведен за пределы традиционной триады ветвей власти, с другой – Конституция РФ сохранила за главой государства ряд полномочий в исполнительной сфере и рычаги воздействия на Правительство, что порождает проблемы в проведении принципа разделения властей в российском конституционном механизме.

Во-первых, Президент оказывает решающее влияние на формирование и отставку Правительства². В условиях отсутствия для Президента необходимости формирования Правительства парламентского большинства сформированное главой государства

¹ Комарова В.В., Магомедов Ш.Б. Глава государства, региона Российской Федерации. М.: ОКТЬ, 1999. 318 с.

² Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. М.: Норма: Инфра-М, 1996. 240 с.

Правительство имеет малый диапазон возможностей в выборе собственного курса реализации основных направлений внутренней и внешней политики.

Во-вторых, развитие российского конституционного строя немыслимо без правового оформления института конституционной ответственности министров перед парламентом¹. Ввиду этого необходимо предусмотреть на законодательном уровне возможность выражения нижней палатой недоверия соответствующему министру по итогам его отчета в Государственной Думе о результатах своей деятельности.

В-третьих, современное российское законодательство наделяет главу государства полномочиями по руководству отдельными федеральными органами исполнительной власти, что придает системе исполнительной власти «двуглавый» (дуалистический) характер. Результатом является то, что отдельные органы исполнительной власти «выбиваются» из единой системы, Правительство лишь координирует их деятельность. В целях реализации ст. 10 и 110 Конституции РФ необходимо внести изменения в ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», исключив полномочия Президента руководить указанными в статье федеральными органами исполнительной власти, и отнести их к ведению Правительства. Такая конструкция позволит обеспечить единство политики Правительства и устранил двойственное положение отдельных министерств.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЯЗЫК КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ

С.В. Иванов

Президент России В.В. Путин заявил, что «государственное единство страны, единство российского народа напрямую зависит от освоения нашими молодыми людьми, от состояния, распростране-

¹ *Кравец И.А.* Российский республиканизм и проблема разделения властей // Политика и право. 2016. № 1(193). С. 28–39.

ния русского языка»¹. Освоение государственного языка РФ происходит в значительной мере в рамках системы образования, и много копий сломано в обсуждении острых проблем языковой политики в этой области. В этой связи справедливо замечание Президента о том, что «необходимо выделить русский язык и литературу в самостоятельную предметную область в системе общего образования»², в то время как согласно п. 11.1 Федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования³ русский язык наравне с родным языком включён в общую предметную область – «Филология». Это даёт республикам РФ возможность вводить в образовательных учреждениях более углублённое изучение национальных языков за счёт сокращения часов, отводимых на изучение государственного языка РФ. В этой ситуации актуализируется проблема конституционных гарантий распространения русского языка повсеместно, на всей территории РФ.

Своеобразной гарантией государственного единства в языковой сфере призвана выступать система норм, ограничивающих круг лиц, имеющих право занимать высшие выборные должности, до владеющих государственным языком граждан. Так, президентом Казахстана, Кыргызстана может быть избран лишь гражданин, владеющий государственным языком республики⁴. При этом русский язык в этих странах обладает статусом официального языка.

В конституциях Испании и Болгарии знание и использование государственного языка провозглашается правом и обязанностью граждан⁵. Рецепция этого положения представляется целесообразной для России, однако она потребовала бы внесения изменений во вто-

¹ Совместное заседание Совета по межнациональным отношениям и Совета по русскому языку // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49491> (дата обращения: 25.12.2015).

² Там же.

³ Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 (ред. от 29.12.2014) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.02.2011. № 9.

⁴ *Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры* / отв. ред. Б.А. Страшун. М: Юрайт, 2014. С. 810; Конституция Кыргызской Республики // Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru (дата обращения: 04.01.2016).

⁵ Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 400; Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 51.

рую главу Конституции РФ, что возможно лишь путём принятия новой конституции.

Представляется верной позиция А.М. Шадже, А.В. Маргиева, которые полагают, что вместо понятия «государственные языки республик» в тексте Конституции РФ «следовало бы употребить другие термины, например, "официальный язык", "язык делопроизводства", "рабочий язык"»¹.

Исходя из вышесказанного, предлагается изложить ч. 1, 2 ст. 68 Конституции РФ в новой редакции: «1. Государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык. Государство способствует распространению и развитию русского языка среди всех граждан. 2. Республики вправе устанавливать свои официальные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации».

РОСПУСК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

В.П. Бурлуцкая

Конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа субъекта РФ в виде роспуска закреплена в ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

¹ Шадже А.М., Маргиев А.В. О праве республик в составе Российской Федерации устанавливать свои государственные языки // Вестн. Адыг. гос. ун-та. Сер. Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. Вып. 3. С. 231.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184)¹. Положения вышеуказанной статьи, ни разу не реализованные на практике, тем не менее стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ². Региональные органы государственной власти в своем запросе ставили под сомнение возможность регулирования данного вопроса на уровне федерального закона, а не Конституции РФ: установление механизма роспуска регионального парламента заявителями рассматривалось как федеральное вмешательство в самостоятельность регионов по вопросам государственного строительства. Конституционный Суд РФ, указав в своем решении на обязательность норм Конституции РФ и на обязанность по защите Конституции РФ как Федерацией, так и ее субъектами, пояснил, что обязательность норм Конституции РФ обеспечивается соответствующим контролем, правовыми основами которого служат федеральные законы. Следовательно, федеральный законодатель, исходя из конституционного принципа федерализма, должен установить контрольный механизм, обеспечивающий эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности по соблюдению Конституции РФ и федеральных законов, в виде закрепления негативных последствий в случае невыполнения ими конституционных обязанностей.

В соответствии с п. 4 ст. 9 ФЗ № 184 Президент РФ вправе вынести предупреждение в форме указа законодательному (представительному) органу субъекта РФ. Такое полномочие прямо не предусмотрено Конституцией РФ, но обусловлено возложенными на него задачами, что является одной из гарантий конституционной законности и конституционного правопорядка. Важно отметить, что федеральное вмешательство в процедуру роспуска регионального пар-

¹ *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 03.02.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2012. № 17. Ст. 2274; № 6. Ст. 884.*

² *По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного совета – Хасэ Республики Адыгея»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.*

ламента наступает лишь в случае неисполнения судебного решения, обязывающего законодательный (представительный) орган субъекта РФ устранить нарушения федерального законодательства.

Кроме того, анализ закрепленной в ст. 9 ФЗ № 184 процедуры роспуска регионального законодательного органа позволяет сделать вывод о превентивном значении данной меры конституционно-правовой ответственности. Основания и сроки применения конституционно-правовой ответственности требуют переосмысления и детальной законодательной регламентации в целях обеспечения законности и неотвратимости наказания в случае ее нарушения.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ МЕХАНИЗМОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ¹

Е.А. Казьмина

В науке конституционного права, равно как и в конституционном законодательстве современной России, отсутствует единство подходов к системе механизмов электронной демократии. Так, Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г.², оставшаяся проектом, не включила в эту систему электронное правительство и электронное правосудие. Хотя по сути именно с электронного правительства (а сначала с идеи «открытого» правительства) и началось становление электронной демократии в России. В поддержку включения в систему механизмов электронной демократии электронного правительства говорит то, что открытость деятельности органов государственной власти, прежде всего исполнительных, перед народом, возможность взаимодействия общества и государства с помощью широкого круга средств и способов, в том числе посредством сети Интернет, является необхо-

¹ Настоящая статья подготовлена в ходе осуществления общественно значимого проекта «Электронная демократия как необходимое условие формирования гражданского общества в России». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.

² Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года. URL: // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/18121.html>

димым условием формирования гражданского общества. По сути, электронное правительство обладает потенциальной способностью стать новым инструментом осуществления народом своей власти в исполнительной ветви. Ведь, как справедливо отмечено в науке, в информационном обществе любой человек имеет возможность через использование интернет-технологий самостоятельно выстраивать приватную управленческую политику, не испрашивая на это санкцию у статусных структур и «типовых» ролей. Проще говоря, в информационном обществе существенную, если не решающую, роль начинает играть нестатусная демократия, «нанодемократия»¹.

Несправедливо Концепция обошла и электронное правосудие, активно развивающееся на данный момент.

Несмотря на то, что указанная ранее Концепция развития механизмов электронной демократии так и осталась проектом, развитие отдельных средств имеет место. В настоящее время к механизмам электронной демократии можно отнести:

- 1) электронные голосования, в том числе путем использования сети Интернет, мобильных устройств, электронных комплексов;
- 2) электронное правительство, выступающее не только средством оказания государственных и муниципальных услуг, но и средством осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;
- 3) электронные обращения и интернет-приемные органов государственной власти и местного самоуправления (несколько отделив такие средства из механизма электронного правительства, так как это особые способы установления диалога между обществом и государством);
- 4) онлайн-сообщества, в том числе социальные сети, блоги, группы по политическим интересам (создаваемые как со стороны государства, так и со стороны общества);
- 5) общественные обсуждения в сети Интернет нормативных правовых актов и их проектов;
- 6) электронное правосудие, включающее в себя электронный документооборот, дистанционное участие посредством сети Интернет в судопроизводстве, обеспечение гласности процессов путем онлайн-трансляций заседаний и др.

¹ Сарафанов В.И. PR как информационно-технологическое обеспечение современных организационно-управленческих систем // Организационно-управленческие системы информационного общества: теоретические и методологические проблемы: сб. обзоров и рефератов РАН ИНИОН / Центр научн.-информ. исследов. по науке, образованию и технологиям; отв. ред. А.М. Кулькин. М., 2003.

Между тем реализация каждого из этих механизмов продолжает сопровождаться многочисленными сложностями, в первую очередь обусловленных пробелами в действующем законодательстве. Однако это не единственная проблема.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ¹

И.А. Вальнкина

Электронная демократия является относительно новым институтом в правовом поле Российской Федерации, представляющим собой форму организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами².

По мнению разработчиков Концепции, наиболее распространенными среди механизмов электронной демократии являются: электронное голосование; механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме online; механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий; механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти; механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне.

¹ Статья подготовлена в ходе осуществления общественно значимого проекта «Электронная демократия как необходимое условие формирования гражданского общества в России». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.

² Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. URL: http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php

При наличии большого количества положительных моментов в механизмах электронной демократии можно выделить ряд проблем, связанных с их реализацией, большинство из которых связано с тем, что обеспечивающей средой являются информационно-коммуникационные технологии.

Так, и на это указывают авторы проекта Концепции, основными проблемами являются: возможность использования электронных технологий в качестве средств фальсификации результатов голосования; вероятность серьезных сбоев в функционировании автоматизированных комплексов, трудность цифровой идентификации граждан, являющихся пользователями систем электронной демократии, и др.

Президент РФ В.В. Путин в выступлении на Первом российском форуме «Интернет Экономика» подчеркнул, что «российская аудитория интернета – крупнейшая в Европе, превышает 80 миллионов пользователей, из них 62 миллиона человек выходят в онлайн ежедневно»¹. И специалисты отмечают стабильный рост количества пользователей, вместе с тем эта цифра соответствует лишь 66% населения России в возрасте от 12 до 64 лет (по данным TNS за январь – март 2015 г.)².

При этом сохраняется цифровое неравенство между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, поскольку проникновение Интернета протекает неравномерно, качество доступа к данному ресурсу в масштабах страны находится ещё на недостаточном уровне.

К отрицательным факторам следует отнести также и отсутствие эффективных инструментов продвижения механизмов электронной демократии среди граждан посредством массового информирования об их преимуществах и возможностях. К сожалению, в большинстве случаев ввиду отсутствия необходимых и достаточных процедур взаимодействия граждан с органами власти по общественно-политическим вопросам граждане предпочитают обращаться с письменными документами при очной явке в соответствующий орган.

¹ *Выступление В.В. Путина на Первом российском форуме «Интернет Экономика», 21–22 декабря 2015 г., г. Москва. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50992>*

² Интернет в России и мире. URL: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151

Создание эффективной системы электронной демократии возможно только при условии наличия широкой технической возможности, четкой правовой регламентации, в том числе направленной на соблюдение конституционных прав граждан, с соответствующим уровнем правосознания.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ НЕМЕЦКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Н.Г. Геймбух

Основной закон ФРГ 1949 г. обосновал свою открытость для европейской интеграции в духе преамбулы посредством полномочий, предоставляемых ст. 24. При помощи данных полномочий он создал необходимые конституционно-правовые основы для участия в организациях, образуемых в ходе этой интеграции. «Статья 24 Основного закона имеет поэтому принципиальное значение для понимания как конституции, так и государства»¹. В то же время в Основном законе ФРГ изначально содержались нормы, ограничивающие вторжение актов Европейских сообществ в германский внутренний правопорядок. Согласно абз.3 ст. 79 не допускается изменение настоящего Основного закона, затрагивающее разделение Федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, установленные в ст. 1 и ст. 20 (т.е. основные права и свободы и конституционный строй государства).

Статья 23 касается участия ФРГ в объединенной Европе. Согласно данной норме «Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза», который взял на себя обязательство гарантировать соблюдение демократических, государственно-правовых, социальных и федеративных принципов, а также защиту основных прав. В этих целях германское государство может передавать Европейскому союзу свои суверенные права путем издания федерального закона, одобренного Бундесратом (абз. 1 ст. 23 Основного закона).

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юрид. лит., 1981. 367 с.

В указанной норме Основного закона ФРГ закреплено, что в делах Европейского союза участвуют Бундестаг и земли ФРГ посредством их участия в Бундесрате. Поэтому по всем вопросам деятельности Европейского союза Федеральное правительство должно полно и своевременно информировать Бундесрат и Бундестаг (абз. 2 ст. 23 Основного закона). Федеральное правительство до начала своего участия в принятии нормативно-правовых актов Европейского союза обязано предоставить Бундестагу возможность дать по ним заключение. В соответствии с этим на ведущихся переговорах Федеральное правительство должно учитывать заключение Бундестага (абз. 3 ст. 23 Основного закона).

Также следует обратить внимание на нормы конституционного законодательства ФРГ, которые регулируют вопросы финансовых взаимоотношений государства с Европейским союзом. Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г. были внесены изменения в данные нормы Основного закона ФРГ¹ [2. С. 39]. Правовой основой данного финансового регулирования является новый абз. 6 ст. 104а Основного закона ФРГ, который устанавливает разграничение полномочий между Федерацией и землями при нарушении наднациональных и международно-правовых обязательств.

В сфере присоединения земель ФРГ к бюджетной дисциплине Европейских сообществ удалось найти единую позицию между Федерацией и землями. В Основном законе ФРГ закреплено положение о том, что Федерация и земли, в соответствии с Договором об учреждении Европейского сообщества, должны совместно выполнять обязательства, подчиняясь бюджетной дисциплине Европейских сообществ (абз. 5 ст. 109 Основного закона).

В случае нарушения Федеративной Республикой Германия критериев по долгам, установленных этим Договором, отдельные земли вынуждены будут считаться с возможностью введения против них санкций, если с их стороны будут превышены определенные долговые рамки. В абз. 5 ст. 109 определено распределение долговых санкций между Федерацией и землями ФРГ: штрафные выплаты в размере 65 процентов будет нести Федерация, и в размере 35 процентов – земли.

¹ Геймбух Н.Г. Конституционное законодательство Германии в сфере взаимодействия государства с институтами Европейского союза // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2014. № 3 (13). С. 35–42.

Таким образом, по мере дальнейшего усиления процесса европейской интеграции Федеративная Республика Германия принимает активное участие в развитии Европейского союза и его институтов.

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА УЧРЕЖДЕНИЯМИ ОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ ЕВРАЗЭС

А.М. Кальяк

Успешная интеграция стран ЕврАзЭС предполагает сближение образовательных систем, в том числе форм и содержания государственного контроля за учреждениями образования. Вместе с тем в соответствии со ст.105 Кодекса Беларуси «Об образовании» 2011 г. управление в сфере образования носит государственно-общественный характер; согласно ФЗ России «Об образовании» 2012 г. может проводиться общественная аккредитация (ч. 2 ст. 89). Согласно ст. 1 (57-1) Закона Казахстана «Об образовании» 2007 г. международная школа реализует самостоятельно разработанные образовательные программы, прошедшее авторизацию в Организации международного бакалавриата или международную институциональную аккредитацию.

В соответствии с образовательным законодательством стран – членов ЕврАзЭС основными формами государственного контроля за основной деятельностью образовательных учреждений являются лицензирование, аттестация, аккредитация. Вместе с тем их соотношение¹ представляется довольно неопределенным. Так, согласно ст. 6 ФЗ России к полномочиям государственных органов в сфере образования отнесены лицензирование, аккредитация, государственный контроль (надзор) в сфере образования (аттестация относится к контролю подготовки обучающихся и обучающихся). В соответствии с ч. 4 ст. 30 Закона Таджикистана «Об образовании» 2013 г. решение о подтверждении или отзыве государственной аккредитации принимается на основании государственной аттестации образовательного учреждения. В ст. 1 Закона

¹ *Шерстобоев О.Н.* Законодательство о правовом положении иностранных граждан // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 60–62.

Киргизии «Об образовании» 2003 г. аттестация и аккредитация указываются как тождественные.

Наряду с указанными выделяются специфические формы государственного контроля: комплексная оценка деятельности образовательных учреждений, контроль соблюдения требований законодательства в сфере образования (ст. 28 Закона Таджикистана), образовательный мониторинг (п. 12 ст. 1 Закона Казахстана). Согласно ст.89 ФЗ России проведение мониторинга в системе образования является элементом управления системы образования¹ наряду с государственной регламентацией образовательной деятельности (включающей лицензирование и аккредитацию).

Законодательство предусматривает институты, реализующие названные направления контроля. Согласно ч. 1 ст. 43 Закона Армении «Об образовании» 1999 г. в целях лицензирования учебных заведений, государственного контроля за качеством обучения и выдачи заключения для аккредитации уполномоченный орган государственного управления образованием создает службу лицензирования и аккредитации. Согласно ст. 5 Закона Казахстана уполномоченный орган в области образования проводит государственную аттестацию организаций образования и устанавливает требования и порядок признания аккредитационных органов, в том числе зарубежных. В соответствии со ст. 1 Закона Киргизии аккредитация осуществляется агентством – негосударственной, некоммерческой организацией, целью деятельности которой является осуществление аккредитации образовательных организаций и образовательных программ. В Законах России и Таджикистана соответствующие органы специально не оговариваются.

¹ Фролов И.В. Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1. С. 103–105.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРИМЕНТ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА С ИНОСТРАННОЙ ЮРИСДИКЦИЕЙ

А.Б. Дидикин

В 2015 г. в Республике Казахстан главой государства был объявлен курс на осуществление экономических и правовых реформ, получивший название «План нации» и «пять институциональных реформ». Одной из таких реформ стало формирование в городе Астане Международного финансового центра по аналогии с правовой моделью такого центра в Дубаи (ОАЭ). Главной особенностью такого финансового центра является сочетание в правовой системе страны национальной и иностранной юрисдикций, в частности, в Казахстане предполагается совместить принципы и нормы как традиционной романо-германской правовой системы, так и англосаксонского права.

Указом Президента Республики Казахстан от 19 мая 2015 г. было дано поручение обеспечить процесс формирования финансового центра путем принятия специального конституционного закона. Именно принятие Конституционного закона о МФЦ «Астана» и его подписание главой государства 7 декабря 2015 г.¹ послужило основой для проведения в республике конституционно-правового эксперимента².

Первый аспект конституционно-правового эксперимента, уникального для государства в составе СНГ и Евразийского экономического союза, состоит в самой возможности конституционного закрепления двух юрисдикций, между которыми не планируется смешение. Принципы и нормы англосаксонского права будут применяться только на территории Международного финансового центра на основе правовых актов, принятых Советом по управлению Центром (этот Совет будет возглавлять Президент Казахстана для исключения противоречий в части национальной безопасности и деятельности иностранных компаний).

¹ Муминов А. Конституцию Казахстана и финансовый центр Астаны подстроят под британское право? URL: www.zakon.kz

² Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. «О Международном финансовом центре «Астана»».

Второй важный аспект конституционно-правового эксперимента – это введение специального режима для осуществления прав иностранных граждан, в частности освобождение граждан ряда стран ОЭСР от получения виз и разрешений на работу, освобождение от уплаты налогов и сборов в отношении доходов, полученных иностранцами на территории Центра, и освобождение компаний, созданных иностранными гражданами, от арендных платежей.

Но наиболее сложным для реализации будет третий аспект конституционно-правового эксперимента – это создание автономной судебной системы на территории Международного финансового центра. Дело в том, что ст. 75 Конституции Республики Казахстан содержит запрет на создание специальных судов под каким-либо наименованием. Между тем согласно Конституционному закону автономность Суда Центра состоит в том, что он не входит в судебную систему Республики Казахстан и осуществляет деятельность на основе двух инстанций – суда первой инстанции и апелляционного суда. Суд Центра функционирует на основе специального постановления Совета по управлению Центром, в котором отражены процессуальные принципы и нормы англосаксонского права и стандарты ведущих мировых финансовых центров.

Таким образом, в ближайшие годы в правовой системе Казахстана возможны кардинальные изменения и появление новых правовых конструкций в сфере отраслей как частного, так и публичного права.

КОНСТИТУЦИЯ ПОРТУГАЛИИ 1933 г. И РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

А.Г. Кондратьев

После военного переворота 1926 г., который положил конец демократической Республике и португальскому парламентаризму, установившийся режим провел плебисцит по принятию новой Конституции. Согласно Конституции 1933 г. Португалия провозглашалась «унитарной корпоративной Республикой». В идеологическом отношении она пронизана духом национализма и корпоративизма, социальной доктриной католической церкви, сотрудничеством всех классов и социальных групп. Конституция осуждала либерализм в годы монархии и в период первой Республики. Она стремилась поста-

вить себя в «позицию посредника» между либеральным индивидуализмом и парламентскими демократиями, но противостояла «обожателям Государства», т.е. доктринам, вызванным социализмом и этатизмом, под которыми подразумевались нацизм и фашизм¹. Тем самым она не оборвала всех связей с демо-либеральными традициями.

Суверенитет португальского государства основывался на четырех организующих началах: Президент Республики, правительство, Национальное собрание и судебная система. К ним добавлялась Корпоративная палата – новый орган, носивший консультативный характер.

Главой государства провозглашался Президент Республики, избираемый на 7 лет. Он наделялся правом «назначать из числа португальских граждан Председателя Совета и министров и увольнять их; распускать Национальное Собрание, когда того требуют высшие интересы Нации, и т.д.»².

Национальному собранию принадлежало право «издавать законы, толковать их, приостанавливать и отменять, следить за исполнением Конституции и законов и давать оценку действиям Правительства или администрации и т.д.»³.

Разделение властей в формальном отношении оправдывалось в законодательном порядке прямыми всеобщими выборами Президента Республики и состава Национального собрания. Однако выборы не являлись свободными, отсутствовала состязательность, присутствовали ограничения для участия в избирательной кампании в силу отсутствия оппозиции. Результаты выборов манипулировались.

На практике кандидатуру на пост Президента выдвигал Салазар, посоветовавшись со своими сотрудниками и близкими друзьями (Биссайя Баррету, Мариу де Фигейреду, Антониу Ферру), которую затем одобряли правительство и Исполнительная комиссия Национального союза. Он находился под полным контролем Салазара, а правительство возглавлял премьер-министр. Глава государства

¹ *Cunha Paulo Ferreira da.* Da Constituição do estado novo portugues / 1933. P. 201. URL: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional> (article) view File /47/37 (Data de aplicação: 23.10.2014).

² *Конституции буржуазных государств Европы.* М.: Изд-во иностр. лит., 1957. С. 767.

³ Там же. С. 773.

«неизбежно зависел от правительства и, главным образом, от Председателя Совета Министров»¹.

Национальное собрание на практике утратило право на издание законов. Оно, по сути дела, превратилось в политический орган, наделенный правом надзора, но вследствие потери правоспособности ратифицировать законодательные акты правительства и эта компетенция свелась к нулю. Тем самым Национальное собрание превратилось в «большой национальный политический совет, где собирались, спорили и выслушивали друг друга силы, составлявшие основу режима, находившиеся под надзором правительства и его главы, выступавших в роли арбитра»², что позволило им «измерять температуру» в сфере политической и социальной жизни.

Уменьшение правоспособности Национального собрания, подчинение Президента Республики премьер-министру закончилось не только установлением диктатуры исполнительной власти, но, главным образом, личной диктатурой Салазара. Он сам подбирал состав правительства, члены которого несли личную ответственность перед ним за свою деятельность. Совет Министров заседал лишь эпизодически и только для того, чтобы выслушать мнение Салазара по тому или иному вопросу. Все политические решения принимал исключительно премьер-министр.

ЛЕСНЫЕ РЕСУРСЫ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНА И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

А.В. Кукушкина

Общая площадь лесов и лесных угодий в мире составляет, по оценкам, 3,9 млрд га, т.е. приблизительно одну треть суши, и 95% этих районов – это естественные леса, а 5% – лесонасаждения. 17% площади лесов приходится на Африку, 14 – на Азию, 5 – на Океа-

¹ *Pinto, Dora Marisa Gomes*. Ensaio sobre a evolução política do estado novo: [Recurso eletrónico] Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciencia Política e Relações Internacionais. Porto, 2010. P. 36. URL: <http://hdl.handle.net/10284/1945> (Data de aplicação: 14.12.2015).

² *Ibid.* P. 35.

нию, 27 – на Европу (включая Российскую Федерацию), 14 – на Северную и Центральную Америку и 23 – на Южную Америку¹.

Леса являются важнейшим природным ресурсом. Они покрывают около 38% земной поверхности стран – членов ЕЭК ООН. Они формируют основной ландшафт и предоставляют обществу широкий спектр товаров и услуг. К ним относятся: обновляемое древесное волокно и древесина, товары и услуги, не связанные с древесиной, и ценности, связанные с возможностями для отдыха. В лесах находится большая часть биоразнообразия, а также они выполняют общеэкологические функции, поглощая углерод, улучшая качество воды и защищая почву².

К международно-правовым документам, принятым в рамках ООН, относятся Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция об изменении климата, Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов.

В Европе важное значение имеют два процесса на уровне министров «Окружающая среда для Европы» и «Охрана лесов в Европе».

В странах Европейского союза эти инициативы претворяются в жизнь посредством ряда стратегий, планов действий, директив и правил.

Для стран, участвующих в процессе «Окружающая среда для Европы», ситуация является достаточно сложной: леса в странах с переходной экономикой претерпевают ряд изменений в связи с открытием новых рынков экспорта, институциональной перестройкой и изменениями в структуре собственности.

В европейских странах, за исключением Российской Федерации, где более 90% лесов остаются нетронутыми, примерно 4% лесных площадей считаются нетронутыми человеком. Причиной того, что в таком виде сохранилась лишь малая часть лесов, являются давние традиции лесопользования и управления лесными ресурсами в большинстве европейских стран. Практически все леса подверглись определённым изменениям. Нетронутые леса находятся в ос-

¹ Документ E/CN.17/2002/PC. 2/7 19/12/2001. С.35; FAO, Forest Resource Assessment 2001.

² Документ ЕЭК ООН. СЕР/АС. 10/2002/22. 26.06.2002. С. 1.

новном в северной части Швеции и северной части Финляндии. Эти нетронутые бореальные лесные площади в Норвегии, Финляндии и Швеции, особенно учитывая их продолжение в Российской Федерации, являются весьма значительными с точки зрения европейской перспективы.

Большинство лесов в европейских странах, за исключением Российской Федерации, считаются «полуприродными». Такие страны, как Германия, Чехия, Казахстан, Австрия, Швейцария, Италия заявили о том, что их леса на 98–100% являются полуприродными.

Остальные лесные площади покрыты в основном породами деревьев неместного происхождения и классифицируются как «плантации». К таким странам относятся Ирландия, Дания и Великобритания.

Самые большие лесные ресурсы расположены в Северной, Северо-Восточной и Центральной Европе. Запасы леса на корню в Российской Федерации достигают 85 млрд м³, или $\frac{3}{4}$ лесных ресурсов стран, участвующих в процессе «Окружающая среда для Европы».

Многие страны, участвующие в процессе «Окружающая среда для Европы», являются крупными экспортёрами лесных товаров. К числу пяти самых крупных из них относятся: Финляндия, Швеция, Франция, Германия и Австрия.

Под устойчивым управлением понимается распоряжение лесами и облесенными землями и их использование такими методами и в таких масштабах, которые позволяют сохранять их биологическое разнообразие, производительность, способность к возобновлению, жизненный потенциал и их способность выполнять в настоящее время и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях без ущерба для других экосистем.

Стратегия развития Томской области до 2020 г. разработана в соответствии с концепцией устойчивого развития. Составляющие устойчивого развития отражены в целях стратегии:

- 1) благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей;
- 2) рациональное использование природного капитала.

Впервые достигнутый глобальный консенсус по вопросу о лесах исходит из того, что следует рационально использовать лесные ресурсы и лесные площади для удовлетворения социальных, экономических, экологических, культурных и духовных потребностей ны-

нешнего и будущих поколений. При этом подчеркивается, что «все лесные аспекты» охраны природы и социально-экономического развития должны быть интегрированными и всеохватывающими.

Говоря об охране лесов, нужно отметить, что общая политическая стратегия состоит в расширении существующих сетей охраны. В странах Европейского союза сетью охраны, включающей все экосистемы, является сеть «Натура 2000», которая основывается на создании: специально охраняемых зон (Директива Совета 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 г. по сохранению диких птиц) и специальных зон сохранения (Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. по сохранению природной среды обитания и дикой фауны и флоры).

Томская область относится к числу регионов, где природно-ресурсный потенциал весьма высок и имеет многокомпонентный характер.

Для обеспечения устойчивого развития Томской области экономически более эффективным будет сохранение естественных свойств леса по производству продуктов питания, лекарственного сырья, побочных продуктов лесопользования. Это даст возможность получить многосторонний экономический эффект от сохранения естественной среды обитания животных и рыбных ресурсов и развития рекреационного использования леса для охоты и рыболовства. Также возможно развитие экологического туризма, возможности которого в Томской области очень большие.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ КОМПАНИЙ В ПЕРИОД ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

И.В. Лавриненко

В последнее время в современных международных конфликтах кроме традиционных участников всё чаще привлекаются частные военные компании (ЧВК). Сегодня в мире зарегистрировано и действует более 450 частных военных компаний, а совокупный объём мирового рынка частных военных услуг, по оценкам ООН на 2012 г., составил

порядка 100 млрд долларов США¹. Так, в настоящее время только в Ираке и Афганистане занято более 20 тыс. сотрудников ЧВК².

Основными международными актами, определяющими статус участников вооруженного конфликта, являются: Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 г., Дополнительный протокол I к ним 1977 г. и иные нормативные акты.

Из положений этих конвенций можно выделить следующие основные признаки комбатантов: вхождение в состав сооружённых сил государства, наличие организационной структуры и командира, наличие внутренней дисциплинарной системы, соблюдение норм международного гуманитарного права, ношение форменной одежды, открытое ношение оружия. При попадании комбатантов во власть противной стороны в отношении их распространяется статус военнопленных.

Все комбатанты согласно п. 2 ст. 43 Дополнительного протокола I имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях, кроме лиц медицинского и духовного персонала, которые хотя и входят в состав вооруженных сил, но обладают подобным правом и относятся к категории некомбатантов. Главным критерием отделения некомбатантов от комбатантов является причастность к ведению военных действий.

Частная военная компания — это юридическое лицо. В классическом понимании частная военная компания (англ. Private military company) – коммерческое предприятие, предлагающее специализированные услуги, связанные с охраной, защитой (обороной) кого-либо и чего-либо, нередко – с участием в военных конфликтах, а также со сбором разведывательной информации, стратегическим планированием, логистикой и консультированием³.

Сотрудники ЧВК не входят в состав вооружённых сил государства, хотя и принимают участие в военных действиях, поэтому полностью применить в их отношении статус комбатанта не представляется возможным.

¹ <http://www.economist.com/news/international/21566625-business-private-armies-not-only-growing-changingshape-bullets-hire>

² Баширов Н. Опыт использования частных военных компаний в ходе военных конфликтов в Ираке и Афганистане // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 11. С. 11–21.

³ Коновалов И.П., Валецкий О.В. Эволюция частных военных компаний. Пушкино: Центр стратегической конъюнктуры, 2013. 138 с.

Нельзя также отнести сотрудников ЧВК к категории добровольцев, так как добровольцы принимают участие в вооруженном конфликте по идейным соображениям, а не из-за корыстных побуждений.

Недопустимо рассматривать сотрудников ЧВК как гражданское население, так как данная категория не имеет права применять оружие в военном конфликте, а если это и происходит, то привлекается к уголовной ответственности¹.

Имеется определённая сложность в отнесении сотрудников ЧВК к категории наёмников. Так, в соответствии с п. 2 ст. 47 Дополнительного протокола 1 установлены шесть критериев признания участника военного конфликта наёмником. И если он не соответствует хотя бы одному критерию, то не считается таковым.

Таким образом, в современном международном праве отсутствует конкретная правовая норма, чётко определяющая статус ЧВК в военных конфликтах, что требует определённых усилий для регламентации деятельности ЧВК в рамках правового поля.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

М.М. Сашина

1. Среди неотъемлемых прав человека в международном праве провозглашается право на здоровье и медицинскую помощь. В наши дни проблемы состояния здоровья коренного населения Севера одинаковы во всем мире.

2. Средняя продолжительность жизни короче на 20 лет. Представители коренных народов отличаются более плохим состоянием здоровья, подвергаются большему риску стать инвалидами и вести жизнь более низкого качества и в конечном итоге умирают раньше, чем их сверстники из некоренного населения. Разница в

¹ *Русинова В.Н.* Проблемы регулирования статуса «незаконных комбатантов» в международном гуманитарном праве // Вестн. РГУ им. И. Канта. 2008. Вып. 9. Экономические и юридические науки. С. 19–27.

средней ожидаемой продолжительности жизни между представителями коренного и некоренного населения составляет в Гватемале 13 лет, в Панаме – 10 лет, в Мексике – 6 лет, в Непале – 20 лет, в Австралии – 20 лет, в Канаде – 17 лет, в Новой Зеландии – 11 лет¹.

3. Особое опасение вызывает заболевание коренного населения Севера диабетом, численность заболевших растет с каждым годом.

4. Велика численность болеющих туберкулезом среди коренных народов Севера.

5. С 2000 г. в РФ стали уделять больше внимания проблемам, с которыми сталкивается коренное население Севера. Создана федеральная законодательная база, определяющая основу защиты традиционного образа жизни коренных народов, включающая три специальных федеральных закона².

6. С целью повышения уровня жизни населения Арктической зоны в Российской Федерации сформирован Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации РФ. В 2016 г. Секция социального развития Совета по Арктике и Антарктике планирует подготовить предложения для реализации указанной цели на примере Республики Саха (Якутия).

7. Главной проблемой в Российской Федерации по-прежнему остается недостаточное, противоречивое нормативно-правое регулирование и, как следствие, отсутствие действенных механизмов реализации прав и свобод коренных малочисленных народов Севера.

8. Государственные гарантии прав коренных малочисленных народов Севера России должны расширяться с тем, чтобы эти народы имели равные со всеми другими народами России возможности для существования и развития. Законодательство о правах коренных ма-

¹ Доклад о положении коренных народов мира подготовлен семью независимыми экспертами и опубликован Секретариатом Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов (URL: www.un.org/indigenous).

² *Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Рос. газ. № 90. 1999. 12 мая; Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Рос. газ. 2000. 25 июля. № 142; Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 03.12.2008) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, № 20 от 14.05.2001, ст. 1972.*

лочисленных народов Севера России является комплексной отраслью российского законодательства. На это указывает и разнородный характер нормативных правовых актов, содержащих нормы о правах коренных малочисленных народов Севера России.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

В.И. Маньковская

Поступательное развитие человеческого общества невозможно без решения вопроса о соотношении государственной власти, местного самоуправления и местного управления. Его актуализация возрастала по мере становления государственности. Демократизация общественных отношений обусловила необходимость определения места и роли местного самоуправления и местного управления в государственном строительстве, поскольку местные дела являются продолжением общегосударственных дел. Определение их места и роли в государственном строительстве зависит прежде всего от организации государственной и местной власти в тот или иной исторический период. Безусловно, в прошлом российском государственном строительстве констатируется превалирование местного управления над самоуправлением.

В современный период теоретико-правовая позиция относительно места и роли местного самоуправления и местного управления в государственном строительстве проявляется в первую очередь в том, что российское местное самоуправление, являясь самостоятельным видом публичной власти, не может быть превращено в разновидность местного государственного управления. Согласно ст. 12 Конституции РФ в нашем государстве признается и гарантируется местное самоуправление, т.е. подтверждается его равноправность в осуществлении публичной власти. Наиболее приемлемым вариантом развития государства и местного самоуправления представляется их параллельное развитие, взаимное влияние, тесное взаимодействие в достижении общих целей в обеспечении достойного уровня

жизнедеятельности населения в муниципальном сообществе. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления развиваются по общеизвестным направлениям: обеспечение гарантий прав граждан на осуществление местного самоуправления; правовое регулирование организации и деятельности его органов, контроль исполнения законности; государственная поддержка местного самоуправления. Концепция взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления заключается в поиске баланса централизации и децентрализации в нормативно-правовом регулировании конституционной модели российской государственности и местного самоуправления. Но на практике возникает проблема определения соответствующего уровня баланса в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и, соответственно, разграничения компетенции по установлению правовых основ местного самоуправления, закрепленных в пункте «н» ст. 72 Конституции РФ. Одним из основных показателей уровня баланса в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является установление соотношения местного самоуправления и местного управления. Местное самоуправление и местное управление имеют как общие черты, так и отличающие их друг от друга¹. Наиболее значимыми объединяющими характеристиками являются единое территориальное сообщество; общая цель, выражающаяся в обеспечении достойной жизнедеятельности населения муниципального образования; общие задачи; общие органы; взаимоотношения с органами государственной власти; ответственность. Различия местного самоуправления и местного управления наиболее отчетливо проявляются в порядке формирования, компетенции, взаимоотношениях с центральной властью. Представляется, что важнейшая составляющая различий выражается во взаимоотношениях представительных и исполнительно-распорядительных органов, обусловленных соответствующей компетенцией. Именно компетенция позволяет им занимать либо ведущее, либо подчиненное положение в системе местных органов.

¹ См.: *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы. М., 1971 С. 17; *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008. С. 5–6; *Авакьян С.Я.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 10.

Законодательное закрепление в ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за представительным органом исключительной компетенции позволяет занять представителю органу превалирующее положение в системе органов местного самоуправления. Наряду с исключительной компетенцией представительный орган может обладать и иными полномочиями (п. 11 ст. 35 указанного закона). Иные полномочия определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Конституциями (Уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Соответственно, представительный орган муниципального образования может отнести к своему ведению и иные вопросы, в первую очередь местного значения, закрепленные в ст. 14, 15, 16 обозначенного выше закона. Полномочия местной администрации как исполнительно-распорядительного органа определены в ст. 37 указанного закона и конкретизируются в положениях соответствующей главы устава муниципального образования. Это полномочия по решению вопросов местного значения.

Местная администрация осуществляет и переданные муниципальному образованию федеральными законами и законами субъектов отдельные государственные полномочия. Но в силу того, что администрация является исполнительно-распорядительным органом, её деятельность осуществляется в пределах полномочий представительного органа посредством реализации решений представительного органа. Следовательно, законодательное закрепление за представительным органом исключительной компетенции позволяет с юридической точки зрения именно этому органу занимать не только особое, но и ведущее положение в системе органов местного самоуправления.

Таким образом, нормативное закрепление места и роли местного самоуправления и местного управления направлено на поступательное развитие местного самоуправления в государственном строительстве и, соответственно, на повышение роли муниципальных сообществ.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

А.Ф. Москаленко

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 67) определяет, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ производится на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Следовательно, законодатель предоставляет право создавать в системе местного самоуправления организации, основная цель деятельности которых состоит в извлечении прибыли (коммерческие организации)¹. Согласно ч. 1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальные образования вступают в отношения, регулируемые гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками имущественного оборота – гражданами и юридическими лицами. К ним (муниципальным образованиям) на основании ч. 2 ст. 124 ГК РФ применяются нормы, определяющие участие юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Муниципальные образования в соответствии с ч. 2 ст. 125 ГК РФ участвуют в гражданско-правовых отношениях через органы местного самоуправления, которые действуют от их имени в рамках установленной компетенции.

С предоставлением права муниципальным образованиям создавать межмуниципальные хозяйственные общества снят запрет на участие органов местного самоуправления в любых хозяйственных

¹ См.: *Русинов В.И.* Муниципальное право России: курс лекций / под ред. А.Н. Коко-това. М.: ТК Велби: Проспект, 2007. С. 245.

обществах¹. Законодатель в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. разрешил создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью и закрытых акционерных обществ.

Всего в России образовано несколько сот межмуниципальных хозяйственных обществ – обществ с ограниченной ответственностью и закрытых акционерных обществ (В Томской области пока не создано ни одного). В основном межмуниципальные хозяйственные общества создаются для совместного управления жилым фондом, водоснабжения и водоотведения населённых пунктов, эксплуатации дорог, электро- и теплосетей, организации сельскохозяйственных рынков, пассажирских перевозок и решения других вопросов местного значения.

Анализ ст. 8 и 67 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. позволяет обратить внимание на особый статус межмуниципальных коммерческих организаций. В ст. 67 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. трижды используется словосочетание «межмуниципальные хозяйственные общества». Тем самым подчёркивается состав участников подобных обществ. Однако термин «межмуниципальный» не имеет нормативной интерпретации, а несёт лишь смысловую нагрузку². Он включается в состав понятия межмуниципального сотрудничества, является его неотъемлемым элементом. Соответственно, межмуниципальное хозяйственное общество – специальная разновидность хозяйственных обществ. Принципами создания и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ выступают: учреждение их органами местного самоуправления (на основании решений представительных органов местного самоуправления); цели создания – совместное решение вопросов местного значения; формы организации – закрытое акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью; невозможность преобразования межмуниципальных обществ в юри-

¹ Согласно ч. 4 ст. 66 ГК РФ и ч. 2 ст. 7 Федерального закона об обществах с ограниченной ответственностью органы местного самоуправления не вправе быть участниками хозяйственных обществ, если иное не установлено законом.

² Например, *А.С. Серебренникова* считает, что термин «межмуниципальный» имеет отношение к двум и более муниципальным образованиям (см.: *Серебренникова А.С.* Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2006. С. 10.

дические лица иного вида (кроме как одной межмуниципальной коммерческой организации в другую – межмуниципальное закрытое акционерное общество в межмуниципальное общество с ограниченной ответственностью, и наоборот).

Думается, что коммерческое направление деятельности муниципалитетов представляется перспективным. Однако для его полноценного укрепления и развития требуются меры государственной и муниципальной поддержки межмуниципальным коммерческим организациям, аналогичные тем, которые законодательством предоставлены субъектам малого и среднего предпринимательства.

ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.А. Кравец

Регулирование и использование форм демократии в муниципальных образованиях позволяет вовлекать граждан как участников местных сообществ в осуществление местного самоуправления как народовластия. Среди форм демократии, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ученые-муниципалисты отмечают формы представительной и непосредственной демократии, а также формы демократии, реализация которых предполагает принятие обязательных или факультативных решений. При этом формы демократии, связанные с принятием обязательных решений, являются формами осуществления населением муниципального народовластия (местный референдум, муниципальные выборы, отзывы и иные процедуры). Использование форм демократии, которые связаны с принятием факультативных (необязательных) решений на территории муниципального образования, обеспечивает широкое участие населения в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление (далее также ТОС) является особой формой муниципальной демократии и муниципального народовластия, в которой соединяются элементы участия населения в осуществлении

местного самоуправления и организационно-правовая форма объединения граждан по месту жительства с принятием обязательных решений для учредителей и участников ТОС.

Особую значимость приобретают вопросы правового регулирования вовлечения и активизации общественного участия и общественного самоуправления граждан по месту жительства на территории муниципального образования.

Различается множество организационно-правовых форм общественного самоуправления, но обособленное положение среди установленных современным законодательством форм общественного самоуправления граждан занимает территориальное общественное самоуправление, которое является, с одной стороны, комплексным муниципально-правовым институтом, с другой – организационно-правовым механизмом взаимодействия между органами публичной власти и населением в муниципальных образованиях. Особая роль и место территориального общественного самоуправления в системе муниципальной демократии определяется тем, что именно территориальное общественное самоуправление обеспечивает реализацию общественных черт при осуществлении местного самоуправления.

ТОС – один из видов общественного самоуправления, форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, субъективное право граждан на участие в осуществлении муниципальной власти¹.

Законодатель с учетом внесенных изменений определяет территориальное общественное самоуправление как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 Федерального закона 2003 г. № 131).

Право на создание территориального общественного самоуправления принадлежит населению муниципального образования по месту жительства. Поэтому реализация данного права, прежде всего, связывается с формой участия населения в осуществлении местного

¹ *Дмитриев Ю.А.* Муниципальное право Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 279.

самоуправления. Отнесение ТОС к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, а не к формам непосредственного осуществления местного самоуправления призвано подчеркнуть общественную, а не публичную составляющую рассматриваемой формы общественного самоуправления.

Практика реализации муниципально-правового института ТОС свидетельствует о сочетании в его природе естественно-общественных и публично-властных начал. Вопрос о преобладании общественного, самоуправленческого или публично-властного начала у ТОС не разрешен современным российским законодательством, Федеральный закон № 131 в данной части весьма противоречив и вряд ли может служить устойчивой опорой для обоснования какой-либо из имеющихся точек зрения. Для развития публично-правовой природы ТОС необходимо в действующем законодательстве предусмотреть перечень прав и обязанностей ТОС, которые будут связаны не только с деятельностью в сфере благоустройства территории (и в аналогичных сферах), но и в сфере политического участия при проведении муниципальных выборов и организации встреч кандидатов в депутаты и депутатов представительных органов муниципальных образований с избирателями – жителями, организованными в ТОС.

Положительный опыт вовлечения ТОС в участие по широкому кругу вопросов на территории муниципального образования по месту жительства граждан существует не только в Новосибирске, Барнауле, но и в Тюмени, где органы ТОС помимо прочего участвуют в охране общественного порядка, контролируют ремонт жилого фонда. Опыт участия ТОС в охране общественного порядка рассмотрен в коллективной работе под редакцией Г.Н. Чеботарева¹.

¹ *Актуальные проблемы муниципального права: учеб. для магистрантов / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 26.*

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ О СООТНОШЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МОДЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С.С. Кустов

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (далее – ФЗ № 136) добавил два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, а также расширил полномочия субъектов РФ по определению порядка формирования и структуры органов местного самоуправления.

ФЗ № 136 закрепил, что наделение или лишение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения. Однако форма учета мнения населения устанавливается не Федеральным законом, а уставом муниципального образования и законом субъекта РФ. Видится, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в определении от 06.03.2008. № 214-О-П сформулировал позицию, согласно которой законодатель при выборе формы учета мнения населения, должен выбирать наиболее адекватную исходя из ситуации и характера предстоящих изменений¹. Мнение населения, как правило, учитывается при помощи публичных слушаний и иных подобных форм, результаты которых имеют рекомендательный характер. Наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением сочетает в себе две процедуры. Во-первых, изменение статуса муниципального образования; во-вторых, создание внутригородских районов, т.е. образование территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Подобные изменения, затрагивают интересы всего местного сообщества, и поэтому применение подобных форм не позволит выявить мнение большинства населения и нельзя рассматривать как адекватную форму.

¹ *Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. 2008. 7 мая.*

В постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П был рассмотрен вопрос о конституционности предоставленной ФЗ № 136 свободы усмотрения субъектам РФ в определении порядка замещения должности главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления и порядка формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением. По мнению Суда, при определении альтернативных и безальтернативных вариантов замещения должности главы муниципального образования должен учитываться территориальный уровень осуществления местного самоуправления, вид муниципального образования, публичные задачи и функции, возложенные на него, «по своему характеру имеющие государственное значение», а также обладание «особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе»¹.

Итак, внесенные ФЗ № 136 изменения позволяют говорить, что процесс создания городских округов с внутригородским делением недостаточно проработан, многое оставлено на усмотрение субъектов РФ. Подобный подход таит в себе возможность несоразмерного ограничения права граждан на осуществление местного самоуправления.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В.В. Степанова

Отношения общества и государства многогранны. Одной из таких граней их отношений является общественный контроль.

Принятый в 2014 г. Федеральный закон № 212 «Об основах общественного контроля в РФ»² стал базой для становления современ-

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «по делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Рос. газ. 2015. 14 дек.*

² *Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.*

ного общественного контроля в России, определил его правовые основы, цели, задачи, основные принципы и формы.

Однако закон несет в себе ряд пробелов и противоречий. На эту мысль наводит уже только отсутствие в ч. 1 ст. 9 данного закона указания на гражданина как субъекта общественного контроля. И это с учетом того, что в ч. 1 ст. 3 этого же закона за ним закреплено право на осуществление общественного контроля. Причем законодательство многих субъектов однозначно закрепляет статус граждан как субъектов общественного контроля и предусматривает прямые, а не опосредованные формы участия граждан в данной деятельности.

Отдельный вопрос вызывает отсутствие среди нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу общественного контроля Конституции, общепризнанных принципов и норм международного права, что, как ёмко заметил В.В. Гриб, «...не выдерживает никакой критики»¹.

Остается неясным также и то, почему под общественным контролем законодатель предпочел понимать контроль только за органами и организациями, реализующими публичные полномочия. Ведь существует большое число других организаций, деятельность которых может иметь значение с позиции общественных интересов. В частности, это предприятия и организации, деятельность которых причиняет вред окружающей среде. По моему мнению, деятельность таких организаций должна непременно стать объектом общественного контроля. В этой ситуации не лишним будет упомянуть Закон Пермского края от 21.12.2011 г. «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», согласно которому под общественным контролем понимается непосредственное наблюдение лицами, уполномоченными в соответствии с настоящим законом, за соблюдением прав и законных интересов граждан². Из этого определения следует, что общественный контроль здесь не ограничен только сферой публичной власти, что значительно расширяет его возможности.

Подводя итог вышесказанному, хочется отметить, что, несмотря на наличие пробелов в законодательстве об общественном

¹ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 33.

² Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-пк // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12.

контроле, сам факт его наличия и развития – важный этап в становлении института общественного контроля в России. Грамотная работа над ошибками со стороны законодателя, своевременное и эффективное регламентирование порядка осуществления общественного контроля и принятия необходимых мер, а также активность со стороны граждан и организаций в совершенствовании деятельности органов государственной власти и местного самоуправления станут залогом повышения качества общественного контроля в России.

МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ КАК ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

В.С. Аполосова

Термин «социальная поддержка» появился в законодательстве Российской Федерации в начале 90-х гг. XX в., однако *определение данного термина* встречается в законодательстве лишь применительно к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в Законе РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также применительно к инвалидам в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Под социальной поддержкой законодатель подразумевает систему мер, обеспечивающую социальные гарантии отдельных категорий граждан. При этом необходимо отметить, что и сами меры, и категории граждан зависят от проводимой политики государства, а также от состояния экономики страны. В 20–40-е гг. XX в. льгота была формой признания и социальной наградой за заслуги перед Отечеством. В 50–80-е гг. – инструментом дифференцирования доступа различных категорий граждан к социальным благам при уравнительной функции заработной платы. В 90-е гг. льгота трансформируется в механизм поддержания уровня и качества жизни социально уязвимых категорий граждан. В связи с этим был издан

Указ Президента РФ от 26.12.1991 № 328¹, которым были образованы территориальные и республиканские фонды социальной поддержки населения.

Начало XXI в. ознаменовано огромным количеством видов социальной поддержки населения, оказываемых различным категориям граждан. Это привело к тому, что предоставление социальной поддержки не соответствовало реальной потребности в ней, в итоге происходило распыление средств для льготных категорий граждан, чем и обусловлено принятие Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ², которым понятие «льготы» и «меры социальной защиты» во многих нормативных правовых актах заменено термином «меры социальной поддержки». Закон разграничил полномочия, а также финансовые обязательства по осуществлению социальной поддержки населения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Федеральным законом от 29.12.2015 № 388-ФЗ³ вносятся изменения в ряд законодательных актов, предусматривающие оптимизацию предоставления отдельных мер социальной поддержки, в том числе исходя из обязанности соблюдения принципов адресности и нуждаемости при их предоставлении в субъектах Российской Федерации. В обстановке увеличивающейся дифференциации в доходах населения переход к социально ориентированной и адресной поддержке наименее обеспеченных категорий граждан позволит выполнить обязательства государства в рамках ограниченных ресурсов бюджетов бюджетной системы и предотвратит социальное иждивенчество.

¹ *О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году: Указ Президента Российской Федерации от 26.12.1991 № 328 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 51.*

² *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 467-ФЗ) // Рос. газ. 2004. № 188.*

³ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости: Федеральный закон от 29.12.2015 № 388-ФЗ // Рос. газ. 2015. № 297.*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В МАЛЫХ ГОРОДАХ – ОТ ЧЕГО ЗАВИСИТ УСПЕХ

Л.М. Гнутова

Актуальность темы социального партнерства власти и бизнеса в связи с непростой экономической ситуацией в стране сегодня только увеличивается. Кризисный период усугубил и без того серьезные проблемы развития муниципальных образований, особенно в малых городах и сельской местности. Основные из этих проблем: неравномерное распределение бюджетных средств между региональными муниципальными образованиями и региональными столицами; слабо развитая налоговая база в малых городах; увеличение безработицы, ограниченные возможности для создания большого количества новых рабочих мест; неграмотное управление экономикой муниципальных образований в период острой нехватки бюджетных средств (отсутствие кризисных менеджеров в муниципалитетах). Усугубляются они еще и специфическими проблемами, имеющимися у каждого малого города.

Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнения, что устойчивое социально-экономическое развитие любого муниципального образования может быть достигнуто только через развитие на территории предпринимательского сектора как в сфере занятости населения, пополнения доходной части местного бюджета, так и в решении бизнесом отдельных вопросов и проблем социальной направленности¹. В современной жизни существует несколько моделей взаимодействия между властью и бизнесом². Наиболее приемлема модель «социального партнерства». В рамках этой модели между субъектами происходит взаимовыгодный процесс обмена ресурсами. Власть располагает экономи-

¹ Бунич А.П. Российское право должно вернуться в российскую экономику / А.П. Бунич // Информационный сайт политических комментариев Политком.RU. [Электронный ресурс] // URL: <http://politcom.ru/print.php?id=3874> (дата обращения: 20.12.2015).

² Чурикова А. Бизнес как субъект социальной политики в современной России // Общество и экономика. 2006. № 9. С. 116–117; Волгин Н.А. Социальная политика в муниципальных образованиях: учеб. / Н.А. Волгин, В.К. Егоров, С.В. Калашников. М.: Экзамен. 2003. С. 21.

ческими, административными, информационными ресурсами, а бизнес – финансовыми, инновационными, экспертными и человеческими.

Сегодня социальное партнерство – это далеко не благотворительность. Это долгосрочная стратегия развития конкретного бизнеса на конкретной территории. В этом смысле со стороны бизнеса помощь власти – это плата за стабильность, считает президент Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохин¹.

От чего же зависит успех партнерских отношений власти и бизнеса? От правильно сформулированной властью цели, которая будет достигнута в результате эффективного взаимодействия; от понимания властью значимости проблемы, к решению которой привлекается бизнес; от учета интересов бизнеса на данной территории; от честности и открытости во взаимоотношениях власти и бизнеса; от умения руководителя муниципального образования вести диалог на равных с представителями крупного и мелкого бизнеса. Но в первую очередь – от грамотной организации сотрудничества в рамках федеральных и региональных законов.

Я не ставила перед собой задачу провести анализ и дать оценку действующему законодательству в сфере деятельности муниципальной власти. Цель написания этой статьи – подчеркнуть необходимость объединения усилий власти и бизнеса для решения социальных вопросов местного значения, поставить ряд проблем, решение которых зависит от грамотной организации функционирования власти, особенно в малых городах, с учетом их особенностей. Ввиду сложности и многоаспектности темы я не претендую на бесспорность своих выводов. По моему мнению, эта тема полезна для организации дискуссии между властью и бизнесом с целью поиска компромиссных решений как в практической, так и в законодательской плоскости.

¹ См.: *Санжиев Д.* Социальный бизнес успешен при поддержке местной власти // Экономика и жизнь. 2015. № 20 (9586). С. 27.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.Е. Кошель

Введение двухуровневой территориальной системы местного самоуправления привело к удваиванию управленческой структуры, дроблению вопросов местного значения на относящиеся к ведению муниципальных районов и к ведению городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, увеличению дотаций на решение этих вопросов и содержание аппарата управления, а также к конфликту интересов этих двух уровней муниципальных образований. Ситуация, когда вопросы местного значения, одинаковые для городских и сельских поселений, либо дублируются в перечне вопросов муниципального района, либо требуют тесного контакта с ним для своего разрешения, привела к усилению позиций муниципального района, повышению зависимости поселений от него, появлению де-факто субординационных отношений между муниципальными образованиями с юридически равным статусом. В бюджетной сфере такое подчинение потребовало специального распределения налоговых доходов между данными бюджетами, а также создания дополнительного уровня межбюджетных трансфертов. В этой связи считаем оправданным возврат к поселенческому принципу территориального устройства местного самоуправления в России. В структуре вопросов местного значения муниципальных образований все более существенную долю занимают юридически и фактически осуществляемые государственные полномочия, что приводит к дублированию функций органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов на местном уровне – особенно ярко это проявляется в муниципальных районах. В связи с этим предлагаем ликвидировать данный уровень местного самоуправления, преобразовав муниципальные районы в административно-территориальные единицы субъектов Российской Федерации, сформировав на данном уровне исполнительные (и, возможно, представительные) органы государственной власти общей компетенции. Наряду с другими государственными функциями законом субъекта РФ на данные органы необходимо возложить координаци-

онную функцию по комплексному развитию муниципальных образований, входящих в состав административного района. Аналогичные предлагаемым административно-территориальные единицы имеются в зарубежных странах: графства в США, регионы во Франции и Великобритании, округа в Германии. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления потребует уточнения критериев наделения городских поселений статусом городского округа, чтобы исключить существующий сегодня разброс численности населения в однотипных муниципальных образованиях. Также в связи с тем, что современные муниципальные образования создавались на базе существовавших ранее административно-территориальных единиц, а административно-территориальное устройство субъектов РФ относится к их исключительному ведению, необходимо разработать единые принципы укрупнения, разделения или преобразования муниципальных образований. Формирование административно-территориальных единиц субъектов РФ необходимо производить на основе схем экономического районирования – в целях сглаживания диспропорций в экономическом потенциале муниципальных образований. В связи с предлагаемой одноуровневой моделью местного самоуправления мы критично относимся к изменениям, вводящим районный уровень местного самоуправления в городских округах. Такое усложнение повлечет дальнейшую компетенционную и бюджетную неразбериху.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В.Н. Белик

Международный уголовный суд, далее МУС, первый постоянно действующий международный судебный орган, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за основные международные преступления: геноцид, военные преступления и преступления против человечности, а также, с 2010 г., за преступления агрессии. Учреждён на основе международного договора – Римского статута Международного уголовно-

го суда, принятого в 1998 г. Действует с момента вступления Римского статута в силу, т.е. с июля 2002 г.

Главными юридическими документами, определяющими полномочия МУС и порядок его работы, являются: его Устав (Римский статут), Элементы преступлений, Правила процедуры и доказывания и Регламент суда. Важное значение для деятельности суда имеют также Регламент Секретариата, Соглашение о привилегиях и иммунитетах, Финансовые правила и некоторые другие документы.

МУС состоит из Президиума, Судебного органа (включающего Апелляционное отделение, Судебное отделение и Отделение предварительного производства), Канцелярии Прокурора и Секретариата.

Резиденция МУС расположена в Гааге (Нидерланды), однако по воле Суда его заседания могут проходить в любом другом месте. МУС не входит в официальные структуры Организации Объединённых Наций, хотя может возбуждать дела по представлению Совета Безопасности ООН.

К настоящему моменту Международный уголовный суд полномочен рассматривать три класса основных международных преступлений:

- геноцид;
- преступления против человечности;
- военные преступления (совершенные как в контексте международных вооруженных конфликтов, так и вооруженных конфликтов международного характера).

Основные положения, регламентирующие порядок сбора доказательств по делам о преступлениях, подсудных МУС, указаны в разд. III Правил процедуры доказывания МУС.

Государства (в лице их компетентных органов), исполняющие приговоры МУС, обязаны соблюдать международные стандарты обращения с осужденными. В этой области существует также ряд проблем. Наиболее важной, на наш взгляд, является проблема несоответствия (или неполного соответствия) национального законодательства об исполнении уголовных наказаний ряда государств (в том числе и России) международным стандартам и обязательствам.

Обращение со всеми заключенными должно быть гуманным и не унижать неотъемлемое достоинство человеческой личности. Не допускается никакой дискриминации заключенных по таким признакам, как пол, возраст, раса, цвет кожи, язык, религия или верование,

политические или иные убеждения, национальное, этническое или социальное происхождение, имущественное положение, статус по рождению или иной статус.

Несмотря на то, что Россия была в числе государств, проголосовавших за принятие Римского статута, она не ратифицировала еще данное международное соглашение, хотя в 2005 г. Минюстом России был разработан законопроект об имплементации Римского статута, одобренный администрацией Президента РФ.

Анализ положений Римского статута и Правил процедуры и доказывания позволяет определить, что судопроизводство по делам о военных преступлениях в Международном уголовном суде проводится в особой, специфической правовой форме – международного уголовного процесса, в особом правовом порядке, свойственном только этому суду, который имеет черты как англосаксонских, так и романо-германских правовых традиций и включает в себя процессуальные действия, схожие с теми, которые в российском уголовном процессе принято называть подготовкой к судебному заседанию и судебным разбирательством дела по существу.

ПРОБЛЕМЫ ОБЛОЖЕНИЯ НАЛОГОМ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ, ПОЛУЧАЕМЫХ В РАМКАХ ПРОГРАММ ЛОЯЛЬНОСТИ ПО ОПЕРАЦИЯМ С БАНКОВСКИМИ КАРТАМИ

С.С. Кузнецов

В качестве инструмента привлечения новых и укрепления лояльности имеющихся клиентов многие банки используют cash back, суть которого заключается в возврате части сумм, которые клиент потратил, рассчитываясь картой банка, на его счет (обычно в процентах к потраченной сумме) и начисление бонусных баллов. По вопросу отнесения полученных средств к доходам клиента и обложения их налогом на доходы физических лиц на практике сложилась неоднозначная ситуация.

Первоначально, 19 августа 2011 г., Федеральная налоговая служба¹ отнесла средства, полученные физическим лицом при выполнении условий бонусной программы, к его налогооблагаемым доходам в натуральной форме. Более того, признала Банк налоговым агентом по таким доходам.

Речь шла о ситуации, когда банк в рамках накопительной бонусной программы предоставлял участникам программы – физическим лицам возможность получения бонусных баллов за совершение расходных операций со своих счетов посредством банковских карт, эмитированных банком, и обменивал начисленные баллы на бонусные вознаграждения. Так, банк по заявлению участника программы определял денежный эквивалент бонусных баллов с отражением на внутреннем счете банка (счете кредитор-

¹ О порядке налогообложения НДФЛ доходов в виде товаров, полученных физлицами от банка в качестве бонусного вознаграждения за участие в накопительной бонусной программе: *Письмо* ФНС РФ от 19.08.2011 № АС-4-3/13626 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2016. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2016).

ской задолженности банка перед участником), после чего перечислял денежные средства на счет торгово-сервисного предприятия, оплачивая таким образом товары, являющиеся бонусным вознаграждением участника программы.

Министерство финансов РФ заняло противоположную позицию, заявив 19 апреля 2012 г., что возвращаемые средства налогом на доходы физических лиц не облагаются¹. Оно указало, что суммы cash back следует рассматривать как скидку, эквивалентную сумме бонусных баллов, предоставляемую физическим лицам со стоимости услуг банка, поскольку они не являются безвозмездно полученными, а предоставляются физическим лицам при соблюдении определенных условий (оплата покупок с использованием банковских (платежных) карт (совершение физическим лицом расходных операций по оплате банковских услуг). Начисляемые же за пользование услугами банка бонусные баллы, равные определенному денежному вознаграждению, которые могут быть зачтены в оплату полной или частичной стоимости товаров (работ, услуг), имущественных прав, предоставляемых иными организациями – участниками бонусной программы, Минфин рассматривал как авансовую оплату физическим лицом стоимости товаров (работ, услуг), имущественных прав и тоже исключил из налогооблагаемых доходов физического лица.

30 декабря 2014 г. Минфин кардинально изменил свою позицию по рассматриваемому вопросу². Так, основываясь на том, что банк-эмитент фактически переводит физическим лицам – участникам программ cash back, оплачивающим товары (работы, услуги) с использованием платежной карты банка, часть полученного им вознаграждения (комиссии) по договору эквайринга, оно сделало вывод о получении ими экономической выгоды как дохода в денежной форме и его обложении налогом на доходы физических лиц в установленном порядке.

¹ По вопросу налогообложения доходов физических лиц в рамках программ поощрения потребителей: Письмо Минфина России от 19.04.2012 № 03-04-08/0-78 // Консультант Плюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2016. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2016).

² О налогообложении НДФЛ поощрения участников программы лояльности банка в виде возврата на банковскую карту части денежных средств, затраченных на оплату товаров или услуг: Письмо Минфина России от 30.12.2014 № 03-04-06/68714 // Консультант Плюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2016. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2016).

В настоящее время позиция Министерства финансов опять изменилась¹. Так, Минфин считает, что теперь снова следует руководствоваться первоначально сформулированным им 19 апреля 2012 г. положением о возмездном характере средств, полученных в качестве cash back, и авансовой природе оплаты физическим лицом стоимости товаров (работ, услуг), имущественных прав в рамках бонусной программы.

Специалисты² позитивно восприняли изменение позиции Министерства финансов и отмечают, что новая позиция более соответствует современным реалиям и лучше учитывает экономическую сущность программ лояльности и бонусных программ. Кроме того, предполагают, что налогообложение бонусов приводило к полному нивелированию этих программ, в связи с чем клиенты либо отказывались от дополнительных услуг банка, либо пренебрегали покупкой товаров и услуг на предлагаемых банками условиях в связи с отсутствием очевидной выгоды.

Анализируя указанные акты Минфина и ФНС, следует отметить их противоречивость и бессистемность, что негативно влияет на развитие института программ лояльности по операциям с банковскими картами.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БАНКРОТСТВА ГРАЖДАН

И.В. Фролов

Институт банкротства граждан формально существует в РФ уже 16 лет, но по разным причинам фактически был введен только с 1 октября 2015 г. Сложности столь длительного введения в практику механизма банкротства гражданина объясняются следующими причинами: *во-первых*, за столь длительный срок законодатель так и

¹ Об обложении налогом на доходы физических лиц денежных средств, получаемых в рамках программы лояльности по операциям с банковскими картами: Письмо ФНС России от 25.12.2015 № БС-4-11/22949@ (вместе с Письмом Минфина России от 16.12.2015 № 03-04-07/73675) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2016. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2016).

² *Баязитова А.* ФНС освободила банковские карты от подоходного налога // Известия. 2016. 14 янв.

не выработал ясных и непротиворечивых норм банкротства гражданина, состоящих из четко структурированных и сформулированных правовых конструкций; *во-вторых*, все попытки введения в реальную юриспруденцию механизмов банкротства гражданина терпели крах из-за неготовности самих должников, общества, государственного аппарата¹ и субъектов профессиональной деятельности к системе реабилитационных мероприятий по отношению к финансово-несостоятельным физическим лицам²; *в-третьих*, правовая и финансовая системы страны до последнего времени все еще справлялись с объемом просроченной денежной задолженности граждан без механизмов банкротства, так как суммарный объем указанной задолженности не обладал свойством «критичности» для национальной экономической и финансовой систем³. Именно поэтому хотя нормы о банкротстве граждан и формально принимались законодателем, но реально действующие механизмы банкротства граждан отсутствовали. Следует обратить внимание на то, что *банкротство граждан и банкротство организаций являются абсолютно разными по своей правовой природе категориями*. Банкротство гражданина-должника образует особый вид банкротства, который следовало бы именовать ***потребительским банкротством***.

По нашему мнению, необходимость и реальная потребность во введении института несостоятельности (банкротства) граждан в ближайшее время и в настоящих экономических условиях объясняются финансовыми аспектами, а именно динамикой роста просроченной задолженности по кредитам физическими лицами, что позволяет сделать вывод о том, что основной целью введенного 1 октября 2015 г. на территории нашей страны института банкротства граждан является не оказание поддержки гражданам-должникам. Основными целями банкротства гражданина являются следующие финансово-правовые аспекты: 1) стремление банковского сектора остановить рост задолженности граждан по кредитным обязатель-

¹ *Шерстобоев О.Н.* Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 71–74.

² *Кальяк А.М.* Некоторые вопросы исполнения решений Конституционного суда РФ в правоприменительной практике // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 7–10

³ *Яцученко Т.В.* Концепция социального обеспечения // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 56. Томск, 2013. С. 98–99.

вам; 2) выполнение кредитными организациями требований Банка России в отношении ужесточения требований по долгам с просрочкой более 90 дней.

Именно в этом, по нашему мнению, и состоит реальная экономическая и финансово-правовая составляющая потребности в указанном виде банкротства.

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ ОТРАСЛИ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Ч.Д. Цыренжапов

Российское государство осуществляет финансовую деятельность, принимая во внимание обширность территории страны и отраслевое многообразие национального хозяйства. Государственно-территориальное устройство основано на таком явлении, как «публично-правовое образование», которое выступает субъектом со своим политическим, конституционным и финансовым статусом. Каждое публично-правовое образование проявляет свой статус и в территориальном и в отраслевом аспекте.

Общеизвестно, что распределение и перераспределение финансовых ресурсов идет между входящими в состав федеративного государства «автономными» территориями с местным самоуправлением. «Бедные» территории получают финансовый ресурс за счет «богатых» территорий. Финансовая деятельность Российского государства в этой плоскости представлена в качестве элемента бюджетно-финансового федерализма. Правовая форма финансовой деятельности в данном случае находит выражение в виде таких юридических категорий, как «межбюджетные отношения» и «межбюджетные трансферты».

Насущная потребность распределять и перераспределять финансы в национальном хозяйстве между отраслевыми и межотраслевыми комплексами и не должна вызывать сомнения. Финансовые излишки необходимо изымать у некоторых отраслей экономики в пользу других. Государство этим активно занимается: достаточно

посмотреть на его финансовую деятельность в нефтегазовой или аграрной сферах. Другое дело – проблема поиска правовой формы, категорий и режима такой деятельности государства в отраслях национального хозяйства.

Правовые основы бюджетной системы практически не допускают свободы установления неких юридических конструкций, ориентированных на особенности организации и функционирования той или иной отрасли экономики. Современный бюджетно-правовой режим характеризуется универсальностью и единством, что объясняется необходимостью обеспечения строгой финансовой дисциплины. Между тем задача по реформированию многих отраслей экономики нуждается в оперативности и гибкости финансовой деятельности государства, что уже приводит к возникновению альтернативных финансово-правовых режимов, которые допускают возможность значительных государственных расходов с учетом отраслевой специфики. Имеются в виду финансовые фонды государственных корпораций.

Механизмы же налогово-правового регулирования построены на основе поиска баланса между универсальными принципами и требованиями отраслевого развития. Единый сельскохозяйственный налог – яркий пример учета отраслевой специфики в налоговом праве.

Отсюда мы полагаем, что финансовая деятельность государства в жилищно-коммунальной отрасли реализуется с учетом необходимости ее срочной модернизации и, соответственно, требует от финансового права специального подхода. В качестве примера можно указать ст. 275.1. Налогового кодекса РФ, где в отношении налога на прибыль организаций устанавливаются особенности определения налоговой базы налогоплательщиками, осуществляющими деятельность, связанную с использованием объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Финансовая деятельность государства в жилищно-коммунальной отрасли в рамках существующего правового режима находит новые решения, которые, с одной стороны, не нарушают постулаты финансового права, а с другой – позволяют решать актуальные задачи отрасли. В частности, задача по реновации многоквартирного жилого фонда страны сегодня решается путем построения региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов. Денежные средства, накапливаемые на счетах регионального оператора по финансированию капитального ремонта многоквартирных домов за счет обязательных и постоянных платежей собственников жилья в многоквартирных домах, – это материальное проявление децен-

трализованных финансов субъектов РФ, подпадающих под финансово-правовой режим¹.

Финансовая деятельность государства в рамках региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов вовлекает в финансирование государственной задачи огромные объемы внебюджетных средств. Р.М. Газизов справедливо полагает, что государственная политика по созданию фондов капитального ремонта многоквартирных домов направлена прежде всего на формирование у собственников помещений мнения о том, что обязанность по несению расходов на капитальный ремонт возложена именно на них, а не на государство за счет бюджетных средств². Вместе с тем несогласованность финансового, гражданского и жилищного законодательства приводит к тому, что федеральная программа капитального ремонта жилищного фонда нашей страны идет с затруднениями³.

В завершение скажем, что финансовая деятельность государства в жилищно-коммунальной отрасли нуждается в специальном финансово-правовом исследовании, которое даст обоснованные предложения по пересмотру юридической регламентации этой деятельности с учетом потребности модернизации отрасли.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ ПО БАНКОВСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

А.Н. Туляй

К основным признакам функционирования правового государства относятся открытость, прозрачность и равный доступ граждан к получению государственных услуг. В этой связи 25 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»⁴.

¹ *Цыренжапов Ч.Д.* Проблема финансирования капитального ремонта жилого фонда в России: финансово-правовой взгляд // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 156.

² *Газизов Р.М.* Государственная политика по созданию фондов капитального ремонта многоквартирных домов // Проблемы учета и финансов. 2014. №.1 (13). С. 51.

³ *Шенбергер Д.С.* Правовые аспекты финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах // Проблемы учета и финансов. 2011. №.2. С. 65.

⁴ *О противодействии коррупции:* Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ 2008. №52, ч. 1. Ст. 6228.

Данный нормативный акт устанавливает принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Контроль за деятельностью государственных служащих проводится по следующим направлениям:

- запрет на открытие и владение счетами (вкладами), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами;

- представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- представление сведений о расходах;

- обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- урегулирование конфликта интересов.

Также предусмотрена обязанность служащих Центрального банка Российской Федерации уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в порядке, определяемом нормативными актами федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации.

Банк России утвердил Положение «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению служащих Банка России и урегулированию конфликта интересов»¹. Данные комиссии создаются с целью обеспечить соблюдение служащими Банка России ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, а также для осуществления в Банке России мер по предупреждению коррупции.

¹ *Положение* о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению служащих Банка России и урегулированию конфликта интересов (утв. Банком России 07.08.2015 № 484-П) (Зарегистрировано в Минюсте России 04.09.2015 № 38795) // Вестн. Банка России. 2015. № 78.

Центральный банк Российской Федерации проводит ответственную политику по противодействию коррупции и урегулированию конфликтов интересов. Так, Банком России утвержден Перечень функций Банка России, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции. В данном перечне рассматриваются функции Банка России, при реализации которых риск использования своего служебного положения в корыстных целях повышается.

Во исполнение требований ст. 91 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ утвержден перечень служащих Банка России, которые могут получать кредиты на личные нужды только в Банке России. Данный перечень содержит перечень должностей служащих Банка России, чья деятельность связана с контролем за различными элементами банковской системы, платежной системой государства и иными обязанностями, реализация которых повышает личную заинтересованность в использовании своего служебного положения для извлечения собственной выгоды.

В целом необходимо отметить, что Центральный банк Российской Федерации стремится повысить профессиональную ответственность служащих Банка России за собственные действия при исполнении служебных обязанностей. Контрольные мероприятия, проводимые на всех структурных уровнях Банка России, подчеркивают единообразие мер, применяемых как для служащих центрального аппарата Банка России, так и для служащих территориальных и вспомогательных подразделений.

ОСНОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТЗЫВА ЛИЦЕНЗИИ У КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Е.Ю. Туляй

Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»² установлены основания, при которых Центральный банк обязан отозвать лицензию кредитной организации либо вправе это сделать.

¹ *О Центральном банке Российской Федерации (Банке России):* Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ 2002. № 28. Ст. 2790.

² *О банках и банковской деятельности:* Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ 1996. № 6. Ст. 492.

Так, Банк России обязан отозвать банковскую лицензию, если:

- достаточность капитала кредитной организации становится ниже 2%;
- размер собственных средств меньше минимального значения уставного капитала, установленного на дату государственной регистрации;
- кредитная организация не исполняет в срок требования Банка России о приведении в соответствие величины уставного капитала и размера собственных средств;
- кредитная организация неспособна удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам или исполнить обязанность по исполнению платежей в течение 14 дней с даты наступления их срока;
- банк допустил сокращение размера капитала до уровня ниже минимального размера собственных средств, установленного Центральным банком и рассчитанного по его методике.

Банк России может отозвать банковскую лицензию (но не обязан это делать) в результате выявления следующих нарушений:

- недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия;
- задержки начала осуществления банковских операций, предусмотренных лицензией, более чем на один год со дня ее выдачи;
- выявления фактов существенной недостоверности отчетных данных;
- задержки более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности;
- осуществления, в том числе однократного, банковских операций, не предусмотренных имеющейся лицензией;
- неисполнения федеральных законов и нормативных актов, регулирующих банковскую деятельность, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные федеральным законом, а также неоднократного нарушения в течение одного года требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- неоднократного в течение одного года неисполнения решений судов, арбитражных судов – требований о взыскании денежных средств со счетов (с вкладов) клиентов кредитной организации;

- наличия ходатайства временной администрации банка;
- неоднократного непредставления в установленный срок кредитной организацией в Банк России обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц;
- неисполнения кредитной организацией, являющейся управляющим ипотечным покрытием, требований законодательства об ипотечных ценных бумагах и нормативных правовых актов, а также неустранения нарушений в установленные сроки, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные законом о Банке России.

В период с 1 января 2006 г. до 1 января 2015 г. лицензии на осуществление банковских операций были отозваны у 370 кредитных организаций¹. Нередко оснований для отзыва лицензий у проблемных кредитных организаций было несколько и в основном лицензии отзывались в следующих случаях:

- установление фактов существенной недостоверности отчетных данных – 80 раз;
- неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – 304 раза;
- неоднократное нарушение в течение одного года требований, предусмотренных ст. 6 и 7 (за исключением п. 3 ст. 7) Федерального закона № 115-ФЗ² – 163 раза;
- достаточность капитала ниже 2 % – 53 раза;
- размер собственных средств (капитала) ниже минимального значения уставного капитала, установленного на дату государственной регистрации кредитной организации – 55 раз;
- неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам в течение 14 дней с наступления даты их удовлетворения – 103 раза.

¹ Информационные материалы о ликвидации кредитных организаций. URL: http://www.cbr.ru/credit/likvidbase/information_01012015.pdf (дата обращения: 01.01.2016).

² О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

В соответствии с законодательством Российской Федерации о банках и банковской деятельности кредитная организация, у которой отозвана (аннулирована) лицензия на осуществление банковских операций, должна быть ликвидирована. Большая часть ликвидируемых кредитных организаций (162 кредитные организации, или 81,4 %) признаны арбитражными судами банкротами, и в них открыто конкурсное производство.

Данная статистика отчетливо демонстрирует недостатки банковской системы Российской Федерации и слабый контроль со стороны Банка России за достоверностью отчетности кредитных организаций и соблюдением ими норм как банковского законодательства, так и правил проведения банковских операций и правил делового оборота.

ПАРАФИСКАЛИТЕТ В СИСТЕМЕ НЕНАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Е.В. Безикова

Традиционно в теории финансового права выделяются такие виды обязательных платежей, как налоги и сборы (пошлины). В отечественную финансово-правовую науку был заимствован опыт зарубежных стран относительно применения категории парафискальных платежей, т.е. обязательных платежей, взимаемых в экономических или социальных целях (для покрытия расходов на выполнение делегированных публичных функций) в пользу юридических лиц публичного или частного права, а не в пользу публично-территориальных образований (не в бюджет или иные централизованные публичные фонды).

На совещании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам в 2013 г. обсуждался вопрос о месте парафискалитетов в системе обязательных платежей. Представители науки финансового права (С.Г. Пепеляев, Л.И. Гончаренко) выразили беспокойство тем, что установление такого рода платежей в качестве неналоговых ведет к декодификации налогового законодательства. Поэтому существует объективная необходимость внесения

изменений в НК РФ или четкое толкование ст. 57 Конституции РФ со стороны Конституционного Суда РФ.

Анализируя действующее законодательство России, можно выделить следующие парафискальные сборы: отчисления оператора связи в целях возмещения операторам универсального обслуживания убытков¹; страховые взносы банков²; отчисления компаний и организаций, эксплуатирующих особо радиационно небезопасные и ядерно небезопасные производства и объекты³; портовые сборы⁴ и др.

Представляется, что оплата нотариальных услуг «правового и технического характера»⁵ тоже имеет парафискальный характер, поскольку она не относится ни к государственной пошлине (регулирование которой осуществляется НК РФ), ни к оплате по нотариальному тарифу⁶.

Между фискальными и парафискальными платежами различие производится по признаку, отражаются ли они в доходах фиска. Публично-правовые платежи, зачисляемые хотя и не в бюджет, но в иные централизованные публичные фонды, по своей правовой природе однородны платежам, поступающим в бюджет, и являются фискальными. Публично-правовые платежи, поступающие не в централизованные публичные фонды, в том числе в фонды государственных и муниципальных предприятий, учреждений (за исключением тех из них, доходы которых отражаются в бюджете), являются парафискальными. При этом такое деление не ведет к размыванию цели платежа – финансирование деятельности государства или муниципального образования. То есть не важно, выполняется ли названная деятельность непосредственно органами власти или опосредованно по поручению государства организациям, в пользу которых зачисляется платеж.

¹ *О связи*: Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

² *О страховании вкладов физических лиц в банках*: Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52. Ст. 5029.

³ *О Государственной компании по атомной энергии «Росатом»*: Федеральный закон от 1.12.2007 № 317-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

⁴ *В частности*, лоцманские сборы для негосударственных лоцманских организаций, обоснованные монополистом ФГУП «Росморпорт».

⁵ *Основы законодательства Российской Федерации о нотариате* (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №10. Ст. 357.

⁶ *Основы законодательства РФ о нотариате*. Ст. 22.1.

Парафискальные платежи, которые имеют индивидуально-возмездный характер, как и сборы, поступающие в бюджет, отличаются от гражданско-правовой платы признаком организационной монопольности совершения юридически значимого действия, в связи с которым они взимаются, что влечет монопольность построения соответствующего публичного денежного фонда; при отсутствии признака монопольности платеж является гражданско-правовой платой.

Стоит отметить различие по субъектам, обязанным уплачивать соответствующие сборы: фискальные сборы взимаются с физических лиц и организаций, заинтересованных в получении от уполномоченного субъекта юридически значимых действий, а парафискальные сборы с субъектов предпринимательской деятельности, заинтересованных в развитии определенной отрасли хозяйствования.

Существующая в рамках взимания парафискальных платежей децентрализация в сфере отношений по образованию, перераспределению и использованию публичных фондов влечет необходимость уточнения понятий ряда категорий и институтов финансового права (понятий публичных фондов, финансовой деятельности, публичных расходов, субъектов финансового права, предмета финансового контроля, а также, в рамках предложенного подхода, понятий налога и сбора).

Установление и взимание парафискальных платежей сопряжено с правовыми проблемами, возникающими в связи с их зачислением не в централизованные публичные фонды, а именно:

- отступление от принципов бюджетного законодательства (от принципа общего (совокупного) покрытия расходов и от принципа полноты бюджета);

- отступление от принципов и требований налогового законодательства, относящихся к установлению и взиманию налогов и сборов, прежде всего, от принципа установления налоговых платежей законом, а также нарушение принципа равного налогового бремени при взимании платежей с группы лиц;

- риск отсутствия либо недостаточности финансового контроля по сравнению с взиманием налогов и сборов в бюджет.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Н.В. Панкратова

В настоящее время наука финансового права переживает период активного развития. Это связано прежде всего с изменением экономической ситуации в стране, развитием экономических отношений рыночного типа. Финансы стали одним из видов социального регулирования и наряду с другими социальными регуляторами (право, мораль, идеология и пр.) они определяют поведение человека в обществе¹. Кроме того, актуальность науки финансового права сегодня обусловлена обращением юридической практики, главным образом законодательной, к науке финансового права. Как никогда на современном этапе актуальна потребность в познании механизмов финансово-правового регулирования, а именно: в разработке юридической техники применительно к налогообложению, бюджетным, валютным отношениям, в разработке принципиально новых финансово-правовых категорий и т.д. В связи с этим производительные силы науки финансового права в современных условиях быстро возрастают, о чем свидетельствует факт создания в вузах страны отдельных кафедр финансового права.

В целом задачи науки финансового права могут быть разбиты на две основные группы. Во-первых, науке финансового права требуется переосмысление ряда устоявшихся финансово-правовых категорий и институтов, наполнение их новым содержанием применительно к изменившимся условиям. Во-вторых, задачами науки финансового права являются: исследование новых финансово-правовых институтов, формулировка новых финансово-правовых концепций исходя из современного финансового законодательства, а также из потребностей разработки новых финансовых законов.

Эти две группы задач должны учитываться наукой финансового права прежде всего при разработке общетеоретических проблем. Так, по-прежнему требует уточнения определение предмета финансово-правового регулирования. Хотя в этом направлении уже много

¹ *Цыренжапов Ч.Д.* Финансы и право, как социальные регуляторы // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Ч. 65. Томск. 2015. С. 130.

сделано, все еще остаются невыясненными ряд вопросов. Сегодня почти все ученые сходятся на том, что предмет финансового права составляют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Однако существует неопределенность в конкретизации этих отношений. Прежде всего, возникает вопрос: включаются ли в предмет финансового права расчетные отношения? Если да, то какие? Во-вторых, до сих пор остается невыясненным вопрос о том, какие отношения в сфере валютного регулирования включаются в предмет финансового права. Наконец, требуют серьезной проработки и отношения, возникающие в сфере банковской деятельности. Кроме того, в настоящее время в связи с бурным развитием налогового и бюджетного законодательства, в частности с установлением мер ответственности за его нарушение, требует дальнейшего исследования проблема финансово-правовой ответственности и ее места в системе юридической ответственности.

В рамках общетеоретических проблем финансового права в задачи финансово-правовой науки сегодня следует включить и исследование финансово-правовых аспектов государственного и муниципального финансового контроля. Эта задача весьма актуальна в связи с тем, что сейчас заметно расширилось число органов его осуществляющих. При этом их компетенция часто пересекается и существует реальная потребность унификации как системы этих органов, так и законодательства о государственном и муниципальном финансовом контроле.

Требуют безотлагательного решения и специальные проблемы финансового права. Так, вновь становятся весьма актуальными проблемы бюджетного права. Это обусловлено новой концепцией бюджетной системы РФ, новыми подходами к построению межбюджетных отношений, разработкой концепции бюджетного федерализма и т.д. Между тем проблемы бюджетного права не исследовались наукой финансового права на уровне кандидатских и докторских диссертаций в течение продолжительного периода.

Весьма актуальным и полезным для науки финансового права сегодня явилось бы изучение проблем целевых государственных и местных фондов денежных средств. Пока эти проблемы фундаментально не исследовались наукой финансового права. Между тем возрастание числа целевых фондов на федеральном уровне,

неопределенность их правового режима и использования требуют от науки финансового права тщательной научной работы над этими проблемами.

В учебниках финансового права последних лет все чаще рассматривается правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий и учреждений. На диссертационном и монографическом уровне такого рода проблемы пока не исследовались. Между тем они охватывают ту часть финансового права, которая регулирует децентрализованные государственные и местные финансы. Поскольку правовой режим децентрализованных государственных и местных финансов многоотраслевой, весьма важно с научной точки зрения определить ту часть отношений в этой сфере, которая урегулирована нормами финансового права.

Налоговое право по-прежнему остается в центре науки финансового права. В этой связи значимыми являются исследования, непосредственно востребованные практикой. Это вопросы применения мер налоговой ответственности, налогового контроля, установления и порядка взимания и возврата налогов и т.д.

Для науки финансового права всегда, т.е. в советское время и сегодня, недостаточно разработанным оставался государственный, а сегодня и муниципальный кредит. Основной проблемой здесь является разграничение финансово-правового и гражданско-правового его регулирования.

Безусловного внимания со стороны науки финансового права заслуживают сегодня банковская деятельность, расчеты, денежное обращение и валютное регулирование. Более продвинутыми с точки зрения финансово-правовой науки сейчас является банковская деятельность. В этой области существует уже целый ряд специальных исследований. Значительно хуже обстоят дела с финансово-правовым анализом расчетов, денежного обращения и валютного регулирования. Эти вопросы еще ждут разработки финансово-правовой наукой.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ФИСКАЛЬНЫХ НОВАЦИЙ 2015 г.

Д.Е. Кошель

2015 год изобилует фискальными инициативами Правительства РФ как в сфере налогового регулирования, так и по установлению парафискальных сборов. Чрезвычайная бюджетная ситуация вынуждала разработчиков новаций действовать в заметной спешке, что, к сожалению, не могло обернуться недостаточной проработкой финансово-правовых вопросов реализации данных планов.

Наиболее шумевшим решением Правительства РФ стало установление платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн¹. Для смягчения негативной реакции плательщиков сбора Президентом РФ на ежегодной большой пресс-конференции было высказано пожелание Правительству РФ отменить транспортный налог для указанных транспортных средств. Однако это предложение, на данный момент уже воплощенное в законопроекте, как видится, не учитывает как минимум два существенных вопроса. Во-первых, плата, относясь к неналоговым доходам, зачисляется в федеральный бюджет, формируя Дорожный фонд. В то же время транспортный налог является региональным налогом, и, соответственно, устанавливая дополнительные льготы для плательщиков, федеральному законодателю необходимо предусмотреть компенсацию выпадающих в результате этого решения доходов бюджетов субъектов РФ. Кроме этого, в ближайший период эта мера не сможет обеспечить реального снижения фискальной нагрузки указанной категории налогоплательщиков: особенности налогового периода (календарный год) и сроков уплаты налога (для физических лиц – 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом) позволят почувствовать эффект от применения льго-

¹ О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн: Постановление Правительства РФ от 14.06.2013 № 504 (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 25. Ст. 165.

ты лишь в 2018 г. – в случае принятия соответствующего закона до 1 декабря 2016 г.

В связи с введением с 1 января 2016 г. системы ЕГАИС для розничных продавцов алкогольной продукции, на специальном совещании 15 декабря 2015 г. заместитель Председателя Правительства А. Хлопонин поручил в I квартале 2016 г. проработать вопрос о применении механизма налоговых вычетов для розничных организаций на приобретение оборудования для ЕГАИС и ее внедрения. Современное налоговое законодательство предусматривает категорию «налоговый вычет» для налога на добавленную стоимость, налога на доходы физических лиц и налога на имущество физических лиц. В указанных случаях предоставление вычета предусматривает либо уменьшение суммы исчисленного налога на сумму, уплаченную контрагенту (НДС), либо уменьшение налоговой базы на определенную сумму. Очевидно, что компенсационный характер налогового вычета при ЕГАИС должен повлечь его применение при исчислении налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций не в виде включения соответствующих сумм в расходы плательщика (что и так предусмотрено законом), а в форме уменьшения суммы налога, подлежащего к уплате. Но такая реализация налогового вычета ломает привычную структуру элементов налогообложения – история налогового законодательства не содержит примеров уменьшения начисленного налога на суммы конкретных расходов налогоплательщиков.

Неясным представляется механизм предоставления налогового вычета налогоплательщикам, использующим специальные налоговые режимы, – аналогичных конструкций Налоговый кодекс также не содержит.

Налоговым периодом по НДФЛ и налогу на прибыль является календарный год – соответственно, указанный вычет, даже в случае его установления, может быть применен налогоплательщиками лишь по итогам 2017 г. Учитывая, что расходы на внедрение ЕГАИС понесены ими в конце 2015 г. – 1 полугодии 2016 г., дополнительную сложность представляет вопрос отнесения этих расходов на период действия вычета – 2017 г.: такие переносы также нетипичны для налогового права.

Можно с уверенностью прогнозировать, что описанные проблемы коснутся и реализации еще одного обещания Правительства

предпринимательскому сообществу – налогового вычета за новую контрольно-кассовую технику, передающую данные в электронном виде напрямую в ФНС. Проект соответствующего постановления Правительства проходит стадию общественного обсуждения.

Сейчас в соответствии с Федеральным законом от 22.05.2003 г. № 54-ФЗ¹ от обязанности использовать контрольно-кассовую технику освобожден ряд категорий малого бизнеса, в частности плательщики ЕНВД и индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения. Распространение на них обязанности применения ККТ противоречит самой сути указанных специальных налоговых режимов – основанных на вменении дохода налогоплательщику. К тому же сохранение ЕНВД после 1 января 2018 г., поддержанное Правительством в составе Антикризисного плана, ставит под сомнение сугубо фискальные цели обязательного применения ККТ плательщиками налога.

Остается надеяться, что регулирование предпринимательской деятельности в дальнейшем будет сопровождаться детальной предварительной проработкой финансово-правовых вопросов, связанных с реализацией этих мер.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ (ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА)

К.А. Пономарева

Налогообложение до сих пор является сферой, в которой государства – члены международных организаций сохраняют суверенитет, особенно в сфере прямого налогообложения. Как отмечает профессор В. Шён, выбор между международным и территориальным налогообложением является одним из актуальнейших предметов споров на международной арене².

¹ О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт: Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

² Schön W. Taxing Multinationals in Europe. Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2012-11.

По словам Г.П. Толстопятенко, «особенность европейского права как права *suí generis* определяет содержание европейского налогового права. Это означает, что его источниками являются международно-правовые акты (учредительные договоры ЕС и международные договоры государств-членов); нормативные акты институтов Сообществ; акты национального права государств-членов и судебная практика»¹. Налоговые соглашения, как отмечает В.А. Гидирим, относятся к международным договорам между двумя или более государствами, поэтому они составляют часть международного права, особой правовой системы, с целями и задачами, отличными и существующими независимо от концепций, имеющихся в национальных правовых системах².

Из существующих форм межгосударственной интеграции, охватывающих одну или несколько областей сотрудничества, наиболее всеохватывающей и прочной формой интеграции стала западноевропейская интеграция – Европейский союз.

К источникам первичного права традиционно относят учредительные документы ЕС: Договор о ЕС (далее – ДЕС), Договор о функционировании ЕС (далее – ДФЕС), Хартию ЕС об основных правах, договоры о присоединении новых государств-членов. Кроме того, ст. 217 ДФЕС однозначно уполномочивает Союз заключать с одной или несколькими третьими странами или международными организациями соглашения о создании ассоциации, характеризующейся взаимными правами и обязанностями, совместными действиями и особыми процедурами. В соответствии с этой статьей ЕС заключил несколько международных соглашений по вопросам налогообложения:

а) Соглашение о Европейском экономическом пространстве³, созданное как механизм, позволяющий государствам-членам Европейской зоны свободной торговли активно участвовать в европейской экономической интеграции без потери политических полномочий;

б) Соглашения о партнерстве (European Partnership Agreements), заключаемые между ЕС и государствами-членами с целью укрепле-

¹ Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 12.

² Гидирим В.А. Применение Венской конвенции о праве международных договоров для толкования налоговых соглашений // *Налоги*. 2015. № 4. С. 24.

³ *Agreement on the European Economic Area* // OJ L 1, 3.1.1994. P. 3–522.

ния внутреннего рынка. В качестве примера таких партнерских документов можно привести Соглашение государств Средиземноморья (Euromediterranean Agreement)¹.

Л.М. Энтин отмечает, что «договоры, заключаемые Сообществами или одним из Сообществ, а равно совместно Сообществами и государствами-членами, образуют интегральную составную часть европейского права, и их статус как источников этого права не вызывает сомнений».

Право ЕС обладает прямым действием. Обеспечение такого действия предоставляет юридически закрепленные права гражданину так, что он может положиться на них перед национальным судом или национальным правоприменительным органом. Определяющее значение по поводу прямого действия норм ДФЕС имело решение по делу *Van Gend & Loos*². В этом решении Суд постановил, что Договор об учреждении Европейского экономического Сообщества является более чем международным соглашением, поскольку государства-члены ограничили свои суверенные права в определенных областях посредством передачи полномочий Европейским институтам, создав тем самым новую, особую (*sui generis*) правовую систему. Суд признал, что нормы Договора подлежат прямому применению и нет нужды имплементировать их в национальное право.

К ВОПРОСУ О ДОПОЛНИТЕЛЬНОМ ТАРИФЕ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ

Е.В. Березина

Введение в 2013 г. дополнительного тарифа страховых взносов было призвано обеспечить формирование источника финансирования льготных пенсий. Вопрос о «социальной несправедливости» действовавшей системы досрочного пенсионного обеспечения по старости впервые поставлен в Стратегии долгосрочного развития

¹ *Communication* from the Commission to the European Parliament and the Council - Barcelona Process: Union for the Mediterranean // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar15001>

² *Case C-26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* // ECR 1. 1963.

пенсионной системы Российской Федерации¹. Досрочные пенсии по старости должны компенсировать работникам преждевременную утрату трудоспособности в связи с их занятостью в неблагоприятных условиях труда. Необходимость досрочных пенсий обусловлена отсутствием возможности у работодателя обеспечить нормальные условия труда своим работникам. Однако такие работодатели не несли каких-либо дополнительных финансовых бремени в связи с тем, что используют труд своих работников во вредных для здоровья условиях. При этом досрочные пенсии составляют существенную долю расходов бюджета Пенсионного фонда, не позволяя в полной мере повышать уровень обеспечения «нелюбимых» пенсионеров, и в результате издержки, которые обязаны нести работодатели в целях обеспечения права своих работников на досрочную пенсию, несут, по сути, все пенсионеры, а также работодатели, не имеющие вредных производств. Важно при этом понимать, что льгота – это всегда исключение из общего правила. Вместе с тем, по оценкам Минтруда, количество пенсионеров-льготников в Москве более 40 %, а есть регионы, где величина досрочных пенсионеров достигает практически до 100%.

В настоящее время фискальная нагрузка на работодателя, использующего труд работников во вредных условиях, повышена. Однако тарифы установлены таким образом, что плательщики могут быть освобождены от уплаты страховых взносов по доптарифам по результатам специальной оценки условий труда (тариф 0%)². Проведение спецоценки призвано решить еще одну проблему льготного пенсионного обеспечения. «Старое» пенсионное законодательство предусматривало назначение льготных пенсий на основании так называемых Списков (некоторые из которых установлены в 60-х гг. прошлого столетия и с тех пор не изменялись), а не реальной картины условий труда. Именно проведение спецоценки призвано установить наличие на конкретных рабочих местах вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса, а также дать оценку уровню их воздействия на работника. С учетом

¹ *О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации*: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53, ч. 2. Ст. 8029.

² Положения Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (далее – Закон о спецоценке) вступили в силу с 1 января 2014 г.

этой реальной картины и будет определяться размер фискальной нагрузки.

Тариф дополнительных страховых взносов зависит от 2 факторов: наличие результатов специальной оценки условий труда и установленного класса (подкласса) «вредности». Он может варьироваться от 2% до 9%.

Важно отметить, что применительно к доптарифу отсутствует ограничение в виде предельной облагаемой базы. Сами дополнительные взносы составляют не индивидуальную часть тарифа, а солидарную его часть. Соответственно, суммы взносов, уплаченные работодателем по дополнительному тарифу, направляются на финансирование текущих выплат из Пенсионного фонда Российской Федерации, в частности фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии. При этом право лиц, занятых в производствах с опасными и вредными условиями труда, на соответствующее пенсионное обеспечение обусловлено исполнением работодателем обязанности по уплате страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере. Так, периоды работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, указываются в общей части индивидуального лицевого счета застрахованного лица и, соответственно, включаются в специальный стаж только в том случае, если за данные периоды уплачены страховые взносы в соответствии с дополнительными тарифами.

Практика показывает, что введение доптарифа расценивается, прежде всего, как увеличение фискальной нагрузки на бизнес, что порождает соответствующее стремление снизить ее, в том числе средствами, противоречащими закону. Так, даже те работодатели, которые в соответствии с Законом декларируют наличие «вредных» рабочих мест и начисляют страховые взносы по доптарифу, имеют задолженность по указанным обязательствам. При этом если уровень задолженности по страховым взносам на ОПС в г. Томске в 2015 г. составляет менее 1 %, то уровень задолженности по доптарифу превышает 2%.

Увеличение фискальной нагрузки на данную категорию работодателей, с одной стороны, может привести к искусственному отказу от использования труда указанных работников (сокрытие истинного положения с условиями их труда и доходов).

Это, в свою очередь, может повлечь за собой нарушение прав работников, которые трудятся в неблагоприятных условиях труда, на досрочную пенсию. С другой стороны, доптариф выполняет функцию стимулирования работодателей: нагрузка в виде дополнительных тарифов заставит предприятия провести спец-оценку рабочих мест и принять меры по улучшению условий труда. Однако для работников это будет означать утрату права на досрочное пенсионное обеспечение в системе обязательного пенсионного страхования.

Вместе с тем страховой защитой лицо пользуется на основании закона с момента заключения трудового или соответствующего гражданско-правового договора со страхователем. Поэтому невыполнение страхователем обязанности по уплате страховых взносов не должно порождать для застрахованного лица последствий неблагоприятного характера. На это обстоятельство обращал внимание и Конституционный Суд Российской Федерации¹, тем не менее гарантии обеспечения пенсионных прав на случай неуплаты страхователем взносов или уплаты их не в полном объеме до настоящего времени законодателем не предусмотрены.

Как представляется, большинство сформулированных Стратегией мероприятий имеют фискальную направленность и служат цели преодоления дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ. Введение дополнительного тарифа страховых взносов, безусловно, частично решает эту проблему. Однако стратегические вопросы досрочного пенсионного обеспечения остались нерешенными. И передача функции администрирования в ФНС России, возникающая вновь дискуссия о возврате к единому социальному налогу могут только ухудшить сложившуюся ситуацию, поскольку фактически это означает отказ от страховых принципов пенсионного обеспечения.

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.2007 N 9-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 29. Ст. 3744.

КОНСОЛИДИРОВАННАЯ ГРУППА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ В АТОМНОЙ ОТРАСЛИ

Е.В. Бергер

С момента появления новой для российского права категории – консолидированной группы налогоплательщиков (далее – КГН), прошло достаточное время, что позволяет сделать некоторые выводы о практике и особенностях её применения в атомной отрасли.

Так, наряду с установленной в Налоговом кодексе РФ общей целью образования КГН – исчисление и уплата налога на прибыль – при образовании КГН атомной отрасли в качестве цели создания, дополнительно предусмотрена минимизация рисков возникновения налоговых споров.

Организации КГН, включая вновь принимаемые в группу, должны соответствовать установленным НК РФ для участников КГН требованиям в течение всего срока действия договора о создании КГН. Для реализации указанных положений в договоре о создании КГН организаций атомной отрасли определяется процедура обязательного уведомления участником КГН в однодневный срок ответственного участника КГН о возникновении обстоятельств, в результате которых участник перестает соответствовать условиям создания КГН, установленным в НК РФ. Ответственный участник, в свою очередь, в целях соблюдения требований Налогового кодекса РФ и исключения прекращения КГН осуществляет в течение 10 дней с момента уведомления направление другим участникам КГН проекта соглашения о внесении изменений в договор для согласования и подписания в течение 30 дней, после чего ответственный исполнитель обеспечивает регистрацию изменений в налоговом органе.

В связи с тем, что к правоотношениям, основанным на договоре о создании КГН, применяется законодательство о налогах и сборах, а в части не урегулированной налоговым законодательством – гражданское законодательство Российской Федерации, которым установлена свобода в заключении договоров, в том числе в определении сторонами договора его условий, участники КГН, как правило, в договорах предусматривают дополнительные положения, позволяющие достичь цели образования КГН. Так, в договоре о создании КГН атомной отрасли дополнительно закрепляются положения о порядке

взаимодействия между участниками и ответственным участником в рамках учетной политики КГН, порядке ведения налогового учета, расчета и уплаты ежеквартальных и ежемесячных платежей; определении доли прибыли участников; порядке возмещения расходов ответственного участника; разделении ответственности участников за нарушение обязательств перед налоговым органом и за нарушение обязательств по договору.

Права и обязанности сторон договора о создании КГН определены в Налоговом кодексе РФ в разрезе участников и ответственного участника КГН. Следует отметить, что в договоре о создании КГН атомной отрасли наряду с установленными Налоговым кодексом РФ правами и обязанностями участников и ответственного участника КГН предусмотрены дополнительные, необходимые сторонам для надлежащего исполнения как обязательств налогоплательщика КГН, так и обязательств по договору о создании КГН.

Наряду с НК РФ взаимодействие организаций атомной отрасли, входящих в КГН, в том числе в части расчетов, урегулировано также отраслевыми нормативными актами¹.

Следует отметить, что положительный экономический эффект от деятельности КГН достигается как для самих участников КГН, так и для бюджетов бюджетной системы РФ. Так, по данным бухгалтерской отчетности АО «Сибирский химический комбинат» (участник КГН атомной отрасли) за 2014 г., расходы по налогу на прибыль составили 210 484 тыс. руб., фактически в бюджет Томской области поступило 532 018 тыс. руб. по доле АО «Сибирский химический комбинат» в общем совокупном налоге группы. При этом платежи АО «Сибирский химический комбинат» ответственному участнику КГН за 2014 г. для уплаты налога на прибыль составили 133 439 тыс.руб.

¹ Например, Единым отраслевым порядком взаимодействия организаций Госкорпорации «Росатом», входящих в состав Консолидированной Группы Налогоплательщиков (КГН), утвержденным Приказом Госкорпорации «Росатом» от 10.01.2013 № 1/1-П (с учетом изменений, внесенных Приказом от 10.04.2015 №1/342-П); Типовыми отраслевыми методическими рекомендациями по учету расчетов между участниками КГН, утвержденными Приказом ГК Росатом от 26.11.2012 № 1/1093-П

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗЫСКАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ

Ю.М. Сулимская

Проблема снижения нагрузки на суды продолжает оставаться одной из самых актуальных. В связи с изложенным в данном направлении законодателем предпринимаются определенные действия.

Так, в соответствии с п. 3, 15 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), а также пп. 2, 9, 10 ст. 45, п. 1 ст. 115 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) взыскание налогов (сборов), страховых взносов, а также пени и финансовых санкций (штрафов) с организаций и индивидуальных предпринимателей (в отличие от физических лиц) по общему правилу производится в бесспорном порядке, предусмотренном ст. 19, 20 Федерального закона № 212-ФЗ и ст. 46, 47 НК РФ соответственно путем принятия решения о взыскании и списания денежных средств со счетов обязанного лица, а также за счет иного имущества путем направления соответствующего постановления, которое направляется судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Взыскание обязательных платежей с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в судебном порядке осуществляется арбитражными судами (ст. 212 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации) в случаях, прямо предусмотренных п. 4 ст. 18 Федерального закона № 212-ФЗ, а также п. 2 ст. 45 НК РФ.

Так, согласно п. 1 п. 2 ст. 45 НК РФ (в редакции Федерального закона от 04.11.2014 г. № 347-ФЗ) взыскание налога в судебном порядке производится с лицевых счетов организаций, если взыскиваемая сумма превышает пять миллионов рублей. Анализ вышеуказанной нормы права позволяет сделать вывод о том, что в данном случае взыскание в судебном порядке возможно только в отношении

организаций, которым открыт лицевой счет (для учета операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий в соответствии со ст. 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), а также размер взыскиваемой суммы должен превышать пять миллионов рублей.

Кроме этого, как следует из п. 5 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ, п. 3 ст. 46 НК РФ, решение о взыскании принимается после истечения срока, установленного в требовании об уплате налога, но не позднее двух месяцев после истечения указанного срока. Решение о взыскании, принятое после истечения указанного срока, считается недействительным и исполнению не подлежит. В этом случае соответствующий орган может обратиться в суд с заявлением о взыскании с организации или индивидуального предпринимателя причитающейся к уплате суммы налога (страхового взноса). Заявление может быть подано в суд в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Как следует из буквального толкования п. 5 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ, п. 3 ст. 46 НК РФ, обращение в арбитражный суд в данной ситуации возможно в любом случае (вне зависимости от суммы, подлежащей взысканию), когда решение о взыскании не принято соответствующим органом в установленный законом срок.

При этом, как следует из п. 60 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации», пропуск срока обращения в арбитражный суд и отказ в удовлетворении ходатайства для его восстановления является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении требований о взыскании. Также не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска указанных сроков необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче в суд соответствующего заявления, нахождение представителя в командировке (отпуске), кадровые перестановки, смена руководителя, а также иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления.

В данном случае согласно ст. 59 НК РФ, ст. 23 Федерального закона № 212-ФЗ, п. 2.4 Приказа ФНС РФ от 19.08.2010

№ ЯК-7-8/393@¹, а также подп. «г» п. 1 Постановления Правительства РФ от 17.10.2009 № 820 (в редакции Постановления Правительства РФ от 23.05.2013 г. № 431)² в случае принятия судом акта, в соответствии с которым соответствующий орган утрачивает возможность взыскания недоимки, задолженности по пеням, штрафам и процентам в связи с истечением установленного срока их взыскания, в том числе вынесения им определения об отказе в восстановлении пропущенного срока подачи заявления в суд о взыскании недоимки, задолженности по пеням, штрафам и процентам; указанная задолженность подлежит признанию безнадежной ко взысканию и списанию в установленном законом порядке.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

М.В. Ильяшенко

Контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации был назван в качестве главных приоритетов государственного финансового контроля еще в Указе Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»³. Роль налогового контроля в этом процессе сложно переоценить. В настоящее время многие участники рынка отмечают усиление налогового контроля⁴. В текущей ситуации прогнозного дефицита бюджета более пристальное внимание налоговых органов к деятельности налогоплательщиков, вероятно, оправданно. Однако, вспоминая постановление Конституционно-

¹ Об утверждении Порядка списания недоимки и задолженности по пеням, штрафам и процентам, признанных безнадежными к взысканию и Перечня документов, подтверждающих обстоятельства признания безнадежными к взысканию недоимки, задолженности по пеням, штрафам и процентам.

² О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды и задолженности по начисленным пеням и штрафам.

³ *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 31. Ст. 3696.

⁴ *Фролов И.В.* Юридическая техника регулирования банкротства // *Предпринимательское право*. 2013. № 2. С. 14–18.

го Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П¹, следует отметить, что слепое следование налоговых органов цели наполнения бюджета любыми средствами может превратить налоговый контроль из необходимого инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности. Из этого следует, что цели осуществления налогового контроля сегодня требуют законодательного закрепления.

Повышение эффективности налогового контроля государством реализуется разными средствами². Анализ данных Отчетов о результатах контрольной работы налоговых органов по форме 2-НК за 2011–2015 гг. свидетельствует о том, что за указанный период количество выездных налоговых проверок как одного из самых затратных видов налогового контроля сократилось почти вдвое – с 67 351 по состоянию на 01.01.2012 до 34 246 по состоянию на 01.01.2015 г. При этом общие суммы доначислений, произведенных по результатам указанных мероприятий, практически не изменились – 287 млрд рублей по состоянию на 01.01.2012 и 288 млрд рублей по состоянию на 01.01.2015 г.³, следовательно, средний объем доначислений на одну выездную проверку вырос вдвое. Следует учитывать, что в настоящее время при рассмотрении налоговых споров суды все чаще встают на сторону налогового органа, следовательно, показатели работы ФНС растут.

Необходимо заметить, что в целях повышения эффективности налогового контроля налоговая служба использует передовые информационные технологии, в том числе принципиально новые методы анализа больших объемов информации (big data). Указанные методы были внедрены в 2015 г. и показали реальные результаты. В частности, новый порядок проведения камеральной налоговой проверки по налогу на добавленную стоимость значительно усложнил возможности недобросовестных налогоплательщиков по получению необоснованной налоговой выгоды. Новый уровень используемых налоговой службой технологий позволяет реализовать функции по осуществлению текущего налогового контроля, а имен-

¹ *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3214.

² *Фролов И.В.* Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2011. № 1. С. 102–104.

³ https://www.nalog.ru/rn54/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

но новую форму налогового контроля – налоговый мониторинг, осуществляемый в виде расширенного электронного информационного взаимодействия налогоплательщика и налогового органа¹. Использование указанных методов дает государству возможность повысить эффективность налогового администрирования и увеличить собираемость налогов при условии сохранения текущих размеров ставок по налоговым обязательствам.

САМООБЛОЖЕНИЕ КАК ФИНАНСОВАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Д.Б. Цыренжапова

Вопросы самообложения граждан – часть финансово-правовой и муниципально-правовой действительности, которая волнует широкий круг теоретиков и практиков². Для многих вопрос самообложения граждан сводится к принудительному сбору денежных ресурсов в местные бюджеты, которые давно уже страдают болезнью острой нехватки финансовых средств для решения всего комплекса местных задач. На наш взгляд, из-за этого самообложение не получило в настоящее время широкого распространения в муниципальных образованиях.

Согласно ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в России»³ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. При этом вопросы введения и использования средств самообложения решаются на местном референдуме.

Думается, что самообложение как составная часть местного самоуправления располагается в области пересечения форм непосред-

¹ Кузнецов С.С. Сущность налогового мониторинга в Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 65. Томск, 2015. С. 121.

² См., например: Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов муниципальных образований в Российской Федерации. Томск. Изд-во Том. ун-та, 2011. С. 56–58

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ственного осуществления населением местного самоуправления и финансово-экономических основ местного самоуправления. Для чистоты понимания муниципальных и правовых явлений целесообразно разграничивать «средства самообложения» и «самообложение». В методологическом измерении действия граждан по решению вопросов местного значения путем мобилизации денежных средств в бюджет и непосредственно процесс мобилизации или сами мобилизованные денежные средства – разные явления, хотя и очень близкие. Данное понимание должно найти отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в России».

В настоящее время наличие «средств самообложения» строго привязано к местному референдуму. Между тем возникает вопрос о допустимости появления «средств самообложения» в результате «самообложения». Обратим внимание на то, что п. 4 ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» при введении и использовании средств самообложения предусматривает возможность замены одной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления на другую форму: местного референдума на сход граждан. Следовательно, «средства самообложения» могут быть результатом не только референдума. Если это так, то, имея в виду ч. 1 ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», целесообразно предложить самообложение как отдельную форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Ведь активность населения муниципального образования, которое само себя облагает денежными платежами для решения какой-то проблемы местного масштаба, гораздо ближе к смыслу местного самоуправления, чем местные налоги и сборы. Отсюда самообложение по своей природе может быть финансовой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Именно поэтому при внедрении самообложения властным структурам целесообразно отказаться от принуждения в пользу софинансирования решаемой проблемы из вышестоящего бюджета.

Правовой режим самообложения населения должен быть схож с местным референдумом. Решения, принятые в процессе реализации этой формы местного самоуправления, так же как и результаты

референдума, должны носить обязательный характер. Однако сама процедура принятия и реализации решения должна носить более упрощенный характер, особенно если речь идет об уровне сельского поселения.

Таким образом, самообложение не может быть нацелено только на сбор финансовых ресурсов, а в большей мере на стимулирование прямого ответственного и финансового участия населения в местном самоуправлении.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СБОР КАК ИСТОЧНИК БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ

П.А. Панин

В условиях мирового экономического кризиса и современных экологических вызовов перед любым государством особо остро встает проблема поиска новых доходных источников бюджета. Сегодня такая задача стоит перед РФ, и можно смело утверждать, что наше государство успешно с ней справляется. Результатом такого процесса явилось установление с 01.01.2015 г. экологического сбора¹.

Плательщиками сбора являются производители и импортеры готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Объектом выступают действия лиц, направленные на создание готовой продукции. Предмет сбора – это готовая продукция, включая упаковку (36 групп), подлежащая утилизации после утраты ими потребительских свойств². В перечень такой продукции включены товары, которые составляют основную часть твердых коммунальных отходов: бумага и картон, полимеры, стекло, текстиль и швейные изделия, кожа и резина, черные металлы, цветные

¹ *О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1, ч. I. Ст. 11.*

² *Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств: Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-п // Собрание законодательства РФ. 2015. № 40. Ст. 5587.*

металлы, элементы питания. Сумма сбора зависит от ставки, массы готового товара (или количества единиц подлежащего утилизации готового товара) либо массы упаковки, использованной для производства такого товара, норматива утилизации. Сбор должен уплачиваться в 2015 г. за 9 месяцев 2015 г. – до 15 октября 2015 г., в 2016 г. – до 1 февраля 2016 г. (за октябрь, ноябрь, декабрь 2015 г.), начиная с 2017 г. ежегодно – до 15 апреля года, следующего за отчетным периодом, под которым понимается календарный год. Органом контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты сбора является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, на сайте которой можно найти и использовать программные средства для уплаты сбора.

Экологический сбор имеет строго целевой характер, т.е. 100% зачисляется в федеральный бюджет и расходуеться главным образом посредством реализации государственных программ Российской Федерации в форме предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование утвержденных в установленном порядке региональных программ в области обращения с отходами.

По классификации доходов экологический сбор относится к неналоговым доходам федерального бюджета. Он также относится к квазиналогам (обязательность уплаты которых предусмотрена не НК РФ, а другими законами).

Отмечая положительные последствия введения сбора, необходимо показать и его недостатки.

Прежде всего, поскольку сбор можно отнести к доходам от источника образования, то финансовое бремя по его фактической уплате будет нести конечный потребитель, так как производитель включит в конечную цену товара сумму экологического сбора.

Кроме того, значительную проблему представляют сроки введения сбора.

Так, несмотря на установление сбора с 1 января 2015 г., постановление Правительства РФ, определяющее порядок его взимания, было принято только 8 октября 2015 г.¹ Более того, ввиду решений, принятых Правительством Российской Федерации (совещания у Д. Медведева 01.06.2015, у А. Хлопонина 08.09.2015), об установлении в текущем году нулевых нормативов утилизации отходов от ис-

¹ *О порядке взимания экологического сбора:* Постановление Правительства РФ от 08.10.2015 № 1073 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 42. Ст. 5786.

пользования товаров, что фактически означает освобождение бизнеса от уплаты экологического сбора в 2015 г., по итогам 9 месяцев 2015 г. необходимость исчисления и уплаты производителями, импортерами товаров экологического сбора отсутствует, как и необходимость декларирования количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации готовых товаров, в том числе упаковки (данные о котором необходимы для расчета суммы экологического сбора)¹.

Наконец, по сей день не внесены дополнения в КОАП РФ об административной ответственности за неуплату экологического сбора, а в силу его неналоговой природы привлечь неплательщиков сборов к налоговой ответственности невозможно.

МЕРЫ БЮДЖЕТНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Д.В. Кукелко

В 2013 г. законодатель внес в Бюджетный кодекс РФ² значительные изменения, касающиеся правового регулирования вопросов ответственности за совершение бюджетных нарушений. В частности, из Бюджетного кодекса было исключено понятие бюджетной ответственности и существенно сокращены имевшиеся составы бюджетных правонарушений. Примечательно, что в 2013 г. в Бюджетном послании Президент РФ обратил особое внимание на усиление ответственности за бюджетные нарушения.

Ранее институт бюджетной ответственности неоднократно подвергался критике в научной литературе за то, что нормы, его содержащие, были, по сути, неприменимы из за своего отсылочного ха-

¹ *Разъяснения* Минприроды России по вопросам обеспечения утилизации отходов от использования товаров и уплаты экологического сбора [Электронный ресурс] // mnr.gov.ru: сервер Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/> (дата обращения: 20.10.2015).

² *О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации*: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191,

рактера и юридической неприменимости¹. Кроме того, возникал вопрос о соотношении норм КоАП РСФСР об ответственности за бюджетные правонарушения и Бюджетного кодекса.

Юридическая ответственность всегда связана с претерпеванием виновной стороной неблагоприятных последствий, связанных с нарушением правовых норм. В случае с бюджетными правонарушениями получалось, что к ответственности привлекалось само публично-правовое образование, а взыскание осуществлялось за счет средств бюджета, что никак не могло повлиять на устранение причин, способствующих нарушению правовых норм. Более того, виновные лица непосредственно никаких неблагоприятных последствий не несли. В связи с этим законодатель в новой редакции Бюджетного кодекса РФ пошел по пути исключения ответственности публично-правовых образований и в бюджетном кодексе закрепил только меры бюджетного принуждения, т.е. меры прежде всего компенсационного характера.

Поскольку интересы публично-правовых образований представляют органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые реализуются должностными лицами указанных органов, законодатель справедливо перенес бремя ответственности за нарушение бюджетных норм в иные отрасли права, имеющие возможность персонального привлечения к ответственности виновных лиц, такие как трудовое право, административное и уголовное.

В связи с этим можно констатировать, что реальная ответственность за совершение бюджетных правонарушений действительно усилена.

Так как на сегодняшний день практически никем из ученых самостоятельность отрасли финансового права не подвергается сомнению, представляется, что развитие института ответственности в рамках отрасли финансового права также актуально, тем более что примером может служить такая подотрасль финансового права, как налоговое право.

Так, на сегодняшний день недобросовестное получение субсидий физическими или юридическими лицами расследуется только в рамках уголовного права, вместе с тем до перехода к таким радикальным формам ответственности, как уголовная ответственность, могут быть применены иные виды ответственности, что в итоге может положительно повлиять на защиту этих отношений.

¹ Кузнецов С.С. Бюджетная ответственность // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 61. Томск, 2014. С. 133.

ОБ АВТОРАХ

Анисимова Наталия Вениаминовна – ст. преподаватель кафедры предварительного расследования Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, канд. юрид. наук

Аполосова Валентина Сергеевна – аспирант Сибирского института управления – филиала РАНХиГС

Бабушкина Елена Анатольевна – аспирант, Институт философии и права СО РАН, г. Новосибирск

Бакурова Наталья Николаевна – доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, канд. юрид. наук

Баранов Андрей Васильевич – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Барнашов Александр Матвеевич – зав. кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Бачурин Александр Геннадьевич – ст. преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД БЮИ МВД России

Безикова Екатерина Витальевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Белик Валерий Николаевич – ведущий научный сотрудник Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве РФ, почетный адвокат России, канд. юрид. наук, доцент

Бергер Екатерина Владимировна – канд. юрид. наук, заместитель генерального директора АО «Сибирский химический комбинат» по корпоративной и правовой работе и собственности

Берглезов Алексей Николаевич – ассистент кафедры административного и финансового права Сибирского университета потребительской кооперации

Березина Елена Владимировна – канд. юрид. наук, заместитель начальника Государственного учреждения – Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Томске Томской области

Богданова Наталья Александровна – д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Болдырева Елена Владимировна – доцент кафедры конституционно-го права Юридического факультета Института права и национальной безо-

пасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, канд. юрид. наук

Бурлуцкая Вера Петровна – главный специалист отдела нормативно-правового обеспечения правового управления министерства социального развития Новосибирской области, аспирант Сибирского института управления – филиала РАНХиГС

Бучакова Марина Александровна – доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, д-р юрид. наук

Валькинина Ирина Анатольевна – ст. преподаватель кафедры трудового предпринимательского и процессуального права Алтайской академии экономики и права, г. Барнаул

Ведяшкин Сергей Викторович – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Гааг Людмила Владимировна – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Габов Александр Алексеевич – ст. преподаватель кафедры истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Геймбух Надежда Генриховна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Гнутова Любовь Максимовна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Кузбасского института экономики и права

Грязнова Татьяна Евгеньевна – доцент, начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, д-р юрид. наук

Дегтярева Алла Максимовна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Демашова Юлия Алексеевна – эксперт Научно-образовательного центра «Инновационные технологии в юридической науке и образовании», Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина

Дидикин Антон Борисович – канд. юрид. наук, ст. научный сотрудник Института философии и права СО РАН, г. Новосибирск

Дробот Семен Евгеньевич – аспирант Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Журавлев Михаил Михайлович – д-р филос. наук, канд. юрид. наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Зайцева Екатерина Сергеевна – доцент кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, канд. ист. наук

Зенков Максим Юрьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Иванов Святослав Вячеславович – аспирант кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета

Ильяшенко Мария Витальевна – преподаватель кафедры трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Ильяшенко Мария Витальевна – преподаватель кафедры трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Илюшин Алексей Владимирович – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Исаева Анастасия Александровна – ст. преподаватель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Исакова Галина Александровна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Казьмина Екатерина Алексеевна – доцент кафедры конституционно-го и административного права, Алтайская академия экономики и права, канд. юрид. наук

Калык Андрей Михайлович – зав. кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Козюк Михаил Николаевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского филиала РАНХиГС

Комовкина Любовь Сергеевна – ст. преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, канд. юрид. наук

Кондратьев Александр Генрихович – канд. филол. наук, переводчик

Кошель Денис Евгеньевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Кравец Анна Анатольевна – ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

Кравец Игорь Александрович – зав. кафедрой конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, зав. кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, д-р юрид. наук, профессор

Кровельщикова Валерия Владимировна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Кузнецов Сергей Сергеевич – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Кукелко Дмитрий Викторович – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Юридического факультета Новосибирского государственного университета

Кукушкина Анна Викторовна – доцент кафедры международного права международно-правового факультета МГИМО (У) МИД РФ, канд. юрид. наук, доцент

Куликов Егор Алексеевич – доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского государственного университета, канд. юрид. наук

Кустов Сергей Сергеевич – ассистент кафедры конституционного и муниципального права Новосибирского государственного университета экономики и управления; аспирант кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

Кучин Алексей Сергеевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Кушарова Маргарита Прокопьевна – доцент кафедры гражданского права и процесса Новосибирского государственного университета экономики и управления, канд. юрид. наук, доцент

Лавриненко Иван Васильевич – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского государственного аграрного университета

Маньковская Вера Ивановна – доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Маньковский Иван Юрьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Алтайского государственного университета

Митюков Михаил Алексеевич – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Москаленко Антон Федорович – ассистент кафедры конституционного и международного права Национального исследовательского Томского государственного университета

Нечаева Жанна Валерьевна – доцент кафедры теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Оглезнев Виталий Васильевич – профессор кафедры теории и истории государства и права, административного права юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, д-р филос. наук, доцент

Остапович Игорь Юрьевич – старший научный сотрудник Горно-Алтайского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Панин Павел Александрович – ст. преподаватель кафедры гражданского права и процесса Новосибирского государственного университета экономики и управления

Панкратова Наталия Викторовна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Пашук Евгения Игоревна – аспирант кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Пономарева Карина Александровна – канд. юрид. наук, ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

Пушкина Анна Владимировна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Решев Артем Григорьевич – заместитель начальника отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений

по делам несовершеннолетних УМВД России по Пензенской области, канд. юрид. наук

Сашина Марина Михайловна – ст. преподаватель кафедры международного права Юридического института Сибирского федерального университета, адвокат Первой Красноярской краевой коллегии адвокатов

Солодовниченко Татьяна Анатольевна – аспирант кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

Спирин Михаил Юрьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права; международного права юридического факультета Самарского государственного университета

Степанова Вера Владимировна – аспирант сектора правовых исследований и социально-экономических процессов Института философии и права СО РАН

Сулимская Юлия Михайловна – канд. юрид. наук, судья Арбитражного суда Томской области

Татаринов Сергей Александрович – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент.

Трынченков Алексей Анатольевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Туляй Александр Николаевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Туляй Екатерина Юрьевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Ударцев Иван Олегович – аспирант кафедры теории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Фролов Игорь Валентинович – зав. кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Хомяков Иван Дмитриевич – преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск им. генерала армии И.К. Яковлева МВД России, канд. юрид. наук

Цыренжапов Чингис Дымбрылович – канд. юрид. наук, заведующий кафедрой правовых дисциплин ТСХИ – филиала ФГБОУ ВО «Новосибирский ГАУ», канд. юрид. наук

Цыренжапова Диана Будаевна – ст. преподаватель кафедры экономики и управления городским хозяйством Томского государственного архитектурно-строительного университета

Шевченко Александр Вячеславович – ассистент кафедры конституционного и международного права юридического факультета Новосибирского государственного технического университета

Шерстобов Олег Николаевич – канд. юрид. наук, доцент, кафедры истории государства и права, конституционного права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Шушарина Елена Александровна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государственного права, административного права

Ярошенко Наталья Ивановна – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института РУДН

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| Журавлев М.М. О научном и педагогическом наследии В.Ф.Воловича..... | 3 |
| Оглезнев В.В. Аскрипции и дескрипции в аналитической философии права | 7 |
| Грязнова Т.Е. Зарождение конституционализма в России: взгляд российских либеральных юристов конца XIX – начала XX в..... | 9 |
| Бучакова М.А. Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка | 11 |
| Маньковский И.Ю. Типичные и особенные структурные подразделения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти | 13 |
| Илюшин А.В. Разграничение административной и уголовной ответственности: проблемы теории и практики | 16 |
| Трынченков А.А. Развитие института государственной службы в условиях формирования информационного общества | 18 |
| Ведяшкин С.В. К вопросу о социальном назначении современного административного права..... | 20 |
| Шерстобоев О.Н. Акты государственного управления в иммиграционной сфере в свете доктрины государственного суверенитета | 22 |
| Спирин М.Ю. Конституция как идеологический и формальный источник права: теоретико-правовой анализ..... | 23 |
| Репьев А.Г. Реализация принципа иммунитета государства как неотъемлемый элемент правового укрепления России | 25 |
| Фролов И.В. Арбитражное управление и его административно-правовые функции | 27 |
| Гааг Л.В. Парламентское расследование как форма парламентского контроля | 28 |
| Баранов А.В. Эффективность норм целей (к постановке проблемы)..... | 30 |
| Куликов Е.А. Проблемы понимания признаков правонарушения в современном российском праве | 33 |
| Зенков М.Ю. Противодействие коррупции в органах местного самоуправления (на материалах Сибирского федерального округа) | 35 |
| Габов А.А. Соотношение централизации и децентрализации в политически организованном обществе как степень вмешательства органов управления всего этого социального организма в жизнь его членов | 37 |
| Ильяшенко М.В. Административно-правовое регулирование деятельности уполномоченного органа в процедурах банкротства | 39 |
| Дегтярева А.М. Концепция разделения властей в учении Б.Н. Чичерина | 41 |
| Исакова Г.А. Государственный строй Первой французской республики | 45 |
| Ударцев И.О. Содержание признаков понятия «реализация права» | 48 |
| Солодовниченко Т.А. «Правообязанность» как юридическая иллюзия | 49 |
| Шевченко А.В. Цикличность экономической конъюнктуры и тенденции развития правовых систем | 51 |
| Пушкина А.В. О некоторых актуальных практических проблемах охраны прав человека..... | 53 |
| Хомяков И.Д. Органы, обеспечивающие общественный порядок | 56 |
| Берглезов А.Н. Кодификация законодательства об административных правонарушениях: история и современность..... | 57 |

| | |
|---|----|
| Зайцева Е.С. К вопросу о пределах правового регулирования в правотворческой политике современного государства | 59 |
| Демашова Ю.А. Механизм привлечения экспертов к мероприятиям по контролю в сфере образования | 61 |
| Анисимова Н.В., Комовкина Л.С. Проблемные моменты развития законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав | 63 |
| Бачурин А.Г. Правовой статус организатора массового публичного мероприятия | 65 |
| Шушарина Е.А. Виды форм государственного санитарно-эпидемиологического надзора | 67 |
| Козюк М.Н. Минимизация последствий коррупции как пробел антикоррупционного законодательства | 68 |
| Бакурова Н.Н. К вопросу о соотношении понятий «административный процесс» и «исполнительное производство» | 70 |
| Кушарова М.П. Некоторые проблемы функций управления сельским хозяйством | 72 |

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

| | |
|--|-----|
| Богданова Н.А. Демократическое государство: конституционная ценность для власти и человека..... | 76 |
| Митюков М.А. Конституция и федеративный договор: теоретические проблемы соотношения в ретроспективе, настоящем и будущем..... | 78 |
| Кравец И.А. Система Конституции как герменевтический круг понимания конституционных норм | 85 |
| Барнашов А.М. О гармонизации норм конституционного и международного права Конституционным Судом РФ..... | 88 |
| Татаринов С.А. Конституционно-правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации | 90 |
| Нечаева Ж.В. Конституционный контроль – фактор стабильности права..... | 92 |
| Ярошенко Н.И. Проблемы судебного конституционализма в России | 93 |
| Остапович И.Ю. Конституционно-судебное нормотворчество и вопросы «преобразования» Конституции РФ в «одухотворении» законодательства..... | 95 |
| Болдырева Е.В. Развитие конституционно-правовой концепции содержания права на образование в решениях судебных органов конституционного контроля | 97 |
| Кучин А.С. Специфика конституционно-правового регулирования | 98 |
| Кровельщикова В.В. Функции политических партий в демократическом процессе..... | 100 |
| Исаева А.А. Ограничения свободы совести в России и за рубежом | 102 |
| Бабушкина Е.А. Формирование естественно-правовой традиции в российской науке конституционного права | 104 |
| Дробот С.Е. Проблемы реализации принципа разделения властей во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ | 106 |
| Иванов С.В. Государственный язык как средство обеспечения единства и территориальной целостности России | 107 |
| Бурлуцкая В.П. Респект законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правовой ответственности: проблемы правового регулирования и практика реализации | 109 |
| Казьмина Е.А. Отдельные вопросы системы механизмов электронной демократии | 111 |

| | |
|---|-----|
| Валынкина И.А. Некоторые проблемы реализации механизмов электронной демократии..... | 113 |
| Геймбух Н.Г. Современные тенденции немецкого федерализма в условиях европейской интеграции..... | 115 |
| Кальяк А.М. Формы государственного контроля за учреждениями образования в странах ЕврАзЭс | 117 |
| Дидикин А.Б. Конституционно-правовой эксперимент в Республике Казахстан: формирование финансового центра с иностранной юрисдикцией | 119 |
| Кондратьев А.Г. Конституция Португалии 1933 г. и разделение властей | 120 |
| Кукушкина А.В. Лесные ресурсы европейского региона и международно-правовые вопросы устойчивого развития..... | 122 |
| Лавриненко И.В. Международно-правовой статус частных военных компаний в период военных действий..... | 125 |
| Сашина М.М. Реализация права на здоровье коренных народов Севера (международно-правовой аспект)..... | 127 |
| Маньковская В.И. Местное самоуправление и местное управление в государственном строительстве..... | 129 |
| Москаленко А.Ф. Тенденции развития межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организаций..... | 132 |
| Кравец А.А. Формы демократии в деятельности территориального общественного самоуправления | 134 |
| Кустов С.С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ о соотношении территориальных основ местного самоуправления и моделей организации местного самоуправления..... | 137 |
| Степанова В.В. Понятие и сущность общественного контроля: конституционно-правовой аспект | 138 |
| Аполосова В.С. Меры социальной поддержки как форма обеспечения социальных прав отдельных категорий граждан..... | 140 |
| Гнутова Л.М. Некоторые аспекты социального партнерства власти и бизнеса в малых городах – от чего зависит успех | 142 |
| Кошель Д.Е. Совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации | 144 |
| Белик В.Н. Международный уголовный суд: состояние и проблемы организационно-правовой деятельности | 145 |

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

| | |
|---|-----|
| Кузнецов С.С. Проблемы обложения налогом на доходы физических лиц денежных средств, получаемых в рамках программ лояльности по операциям с банковскими картами | 148 |
| Фролов И.В. Финансово-правовые аспекты банкротства граждан | 150 |
| Цыренжапов Ч.Д. Финансовая деятельность Российского государства в жилищно-коммунальной отрасли: вопросы правового регулирования и эффективности..... | 152 |
| Туляй А.Н. Урегулирование конфликта интересов по банковскому законодательству | 154 |
| Туляй Е.Ю. Основания и правовые последствия отзыва лицензии у кредитных организаций..... | 156 |
| Безикова Е.В. Парафискалитет в системе неналоговых платежей | 159 |
| Панкратова Н.В. Актуальные проблемы науки финансового права России на современном этапе | 162 |

| | |
|--|-----|
| Кошель Д.Е. Финансово-правовые препятствия реализации фискальных новаций 2015 г. | 165 |
| Пономарева К.А. Правовое регулирование налогообложения в международных договорах (опыт Европейского союза)..... | 167 |
| Березина Е.В. К вопросу о дополнительном тарифе страховых взносов..... | 169 |
| Бергер Е.В. Консолидированная группа налогоплательщиков в атомной отрасли | 173 |
| Сулимская Ю.М. Некоторые вопросы взыскания обязательных платежей арбитражными судами | 175 |
| Ильяшенко М.В. Эффективность мероприятий налогового контроля в современных условиях..... | 177 |
| Цыренжапова Д.Б. Самообложение как финансовая форма участия населения в местном самоуправлении..... | 179 |
| Панин П.А. Экологический сбор как источник бюджетных доходов | 181 |
| Кукелко Д.В. Меры бюджетного принуждения как разновидность мер государственного принуждения | 183 |
| Об авторах | 185 |

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 69

Редактор Т.В. Зелева
Компьютерная верстка Т.В. Дьяковой

Подписано в печать 28.11.2016.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Печ. л. 12,25; усл. печ. л. 11,39; уч.-изд. л. 11,29. Тираж 500. Заказ № 2210.

Издание отпечатано на оборудовании Издательского Дома
Томского государственного университета,
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, тел. 8(382-2) 53-15-28; 52-98-49
<http://publish.tsu.ru>; e-mail; rio.tsu@mail.ru