

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 80

Сборник статей

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2019

УДК 347.9+343.95+343
ББК 67.692.0+628+67.408
П68

Редакторы:

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

П68 **Правовые проблемы укрепления российской государственности** : сб. статей / ред. М.М. Журавлев, С.В. Ведяшкин, А.М. Барнашов, С.С. Кузнецов. – Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2019. – Ч. 80. – 208 с.

ISBN 978-5-94621-672-2

ISBN 978-5-94621-845-0 (отд. кн.)

В сборнике представлены материалы участников Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Юридический институт ТГУ, г. Томск, 31 января – 2 февраля 2019 г.).

В издание включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены исследованию реального состояния и актуальным проблемам развития и совершенствования российского законодательства, авторы вносят предложения по совершенствованию и повышению эффективности нормативного регулирования в различных отраслях права.

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

УДК 347.9+343.95+343
ББК 67.692.0+628+67.408

ISBN 978-5-94621-672-2
ISBN 978-5-94621-845-0 (отд. кн.)

© Томский государственный университет, 2019

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

М.М. Журавлев

ПРАВОВАЯ ОНТОЛОГИЯ

Правовое бытие является частью общего бытия человека. Сложность вопроса состоит в определении той реальности, в которой проявляется право. Правовая реальность существует в широком диапазоне возможных проявлений. Наряду с внешней реальностью, представленной идеями, теориями, системой норм, социальных институтов (учреждений), правоотношений, право обнаруживает себя в различных стилях правового мышления (психолого-интуитивного, естественно-правового, социологического, нормативного и др.) Правовая реальность воспроизводит себя также и в различных социокультурах, традициях, юридических техниках организации социальных отношений, юридических языках, их описании, объяснении и оценке. Все эти формы существования права и составляют реальные объекты и предметы исследований.

Из всего разнообразия исторических форм функционирования и развития права мы сосредотачиваемся лишь на идеях, теориях и частичных системах норм. В связи с этим выделяют четыре основных подхода к формированию онтологии права: естественно-правовой; позитивистский; социологический; либертарно-юридический.

Бытие права, согласно онтологии естественно-правового подхода состоит в двух противоположных формах: в форме подлинного бытия права (это бытие естественного права) и в форме неподлинного бытия (это существование позитивного права). Именно это противоречивое единство двух самостоятельных форм и составляет, при первом приближении, структуру правовой реальности. Такой дуалистической трактовки структуры права придерживались русские философы права начала XX в. Такую же позицию занимают ряд современных философов права. Их концепция «онтологической структуры права» строится на соединении позитивно-нормативной легальности с естественно-правовой справедливостью. В ее основе находится онтологическое различие между сущностью и существованием.

Выделяются два основных подхода к онтологии естественного права. С позиций первого естественного права существует как совокупность нравственных требований, предъявляемых к действующему праву, как некая инстанция, дающая ему нравственную оценку с точки зрения справедливости или несправедливости.

С позиций второго подхода естественное право проявляет себя как необходимая и неизменная основа действующего права, не существующая вне его.

С позиций того и другого подхода, принципы и нормы естественного права рассматриваются как реально существующие и обладают безусловной непреложностью, категоричностью, неподвластностью конкретным ситуациям (в том числе и произволу отдельных лиц), неотвратимостью отрицательных последствий при их игнорировании.

Согласно традиционной позитивистской (нормативистской) формуле право представляет собой совокупность норм, установленных или санкционированных государством.

Понятие «позитивное право» в юриспруденции объясняют по-разному. В первом случае – это право, установленное (posited, given its position) сувереном. Здесь упор делается на властный (государственный) характер происхождения права.

Во втором случае исходят из философского позитивизма, направления исследования социальной действительности, опирающегося на положительный (positious) опытный материал, на факты. Такими фактами выступают, прежде всего, нормы права. Позитивность права означает, что оно есть фактически действующее право.

В обоих случаях юридический позитивизм отрицает возможность познания объективной сущности права, независимой от субъективной воли законодателя. Сведение права к закону в плане онтологии означает, что бытие права в позитивизме проявляется лишь в реальном существовании закона, т.е. нормативно-правовых актов. Реальность их существования представляется в виде текстов соответствующих официальных документов, которые трактуются как источники права.

Этим объясняется повышенное внимание позитивистов (нормативистов) к интерпретации, юридико-догматическому толкованию текстов НПА, с позиций лингвистики и герменевтики (теории толкования текстов). При этом все, что выходит за пределы такого анализа (например, соответствие права каким-либо высоким истинам) признается позитивным, нереальным, иллюзорным.

Понятийно-смысловые проблемы онтологического и гносеологического характера (сущность и явление права, неотчуждаемые права человека и т.д.) признаются ложными словами и подменяются позитивистскими представлениями из лингвистики. Некоторые авторы пошли еще далее, предлагая реформировать юриспруденцию с помощью языковедения, отказаться от понятия «право» а ограничиться словами «закон», поскольку, утверждают они, в реальности нет особого явления «право». Таким образом, позитивистская онтология права носит феноменологический, фактический характер и не имеет как феномен (явление, факт действительности) правовой сущности, а нацелен лишь на решение практических задач власти.

Решающей причиной появления социологического позитивизма послужили существенные сдвиги, происходившие в правовом регулировании на рубеже XIX–XX вв., когда нормы права не поспевали за стремительно развивающимися капиталистическими отношениями. Необходимо было изменить правопонимание и перейти от узкого для нарастающего массива общественных отношений юридического позитивизма к широкому пониманию права.

Вопросы онтологического порядка в рассматриваемой концепции правопонимания обсуждаются в четырех направлениях.

Во-первых, сохраняется позитивное правопонимание, т.е. признаются действующими нормы права, исходящие от государства. Вместе с тем юридический позитивизм не учитывает других форм права помимо законодательства.

Второе направление – социологическая школа права, признающая, что центр тяжести развития права находится не в законодательстве, а в реальной жизни общества, в правоотношениях. Право – это не то, что задумано и записано, а то, что получилось в действительности, в практической деятельности адресатов норм права. Нормы права представляют собой только часть права, а право не сводится к закону. При таком подходе большое значение придается решениям государственного аппарата, судебной и арбитражной практике, свободе судейского усмотрения, изучению эффективности правовых норм.

Третье направление. Пребывая в различных ассоциациях, корпорациях (семья, союзы, предприятия, партии и т.д.), люди вступают в общение и признают действующие там правила как обязательные стандарты. Эти нормы сторонники социологического правопонима-

ния называют «живым правом», отличающимся от «книжного». Они призывали уделить большое внимание действию права, а не его абстрактному содержанию. К нормам права относиться как к руководству к действию, а не как к раз и навсегда установленному шаблону.

Четвертое направление включает волевой, сознательно-целесообразный элемент права – правосознание, выступающее в виде «императивно-атрибутивного» элемента права. Однако последний элемент в рамках данной школы, безгранично расширяясь, начал отождествляться с индивидуальной психикой человека и постепенно сдает свои позиции.

* * *

Бытие права, согласно либертарно-юридическому подходу, проявляется в реальном существовании правового закона.

Основу либертарной теории составляет концепция различения и соотношения права и закона. Право и закон рассматриваются как два взаимосвязанных и вместе с тем различных явления. Даже развивается идея приоритета права перед законом.

Право носит объективный характер, существует само по себе и складывается из анализа всей совокупности факторов (природного, социально-политического, общественно-исторического, этического, духовного, психологического характера и т.д.) которые определяют правовые свойства закона. Под сущностью права понимается формальное равенство, которое выражается в законе. Формальное равенство – это универсальный принцип, составляющий, по мнению автора, как содержание закона, так и его применение, реализацию.

При этом принцип формального равенства трактуется как единство трех компонентов – абстрактно-формальной равной меры (нормы); свободы и справедливости. Правовой закон содержит в себе все три элемента и выступает в качестве надлежащей формы бытия права.

Право исторично, так как факторы, его определяющие (социальные, экономические, политические, духовно-культурные и т.д.), развиваются и бытие права опосредовано историческим опытом. Поэтому в либертарной онтологии принципиально важное значение имеет выявление исторически достигнутой ступени и меры равенства, свободы и справедливости в форме общеобязательного, государственного закона (правового закона), без чего нет бытия и права и правовых отношений.

Общеобязательность закона является следствием общезначимых объективных свойств права, а не государственно-властной силы. Смысл этого тезиса в том, что общеобязателен только правовой закон. Таким образом, либертарно-юридическая теория допускает неповиновение «неправовым законам».

Следующим шагом развития либертарной теории стало обращение к проблемам государства. При этом применен тот же подход, что и к праву: подобно тому как не всякий закон является правом в либертарном смысле слова, так и не всякое государство является государством. Государство – это правовая (т.е. основанная на принципе формального равенства) организация публичной (политической) власти свободных индивидов. Сущность государства – это власть, подчиненная праву.

Б.Х. Раззоков

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ КОНСТРУКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Исполнительная власть является относительно самостоятельной ветвью государственной власти. Особенности ее положения в конкретном государстве могут зависеть от гаммы национальных факторов – формы правления, формы государственного устройства, исторических и политических традиций и т.д. Из всех государственно-правовых проявлений публичной власти именно исполнительная власть наиболее приближена к механизму реальной власти, ее истоки восходят к наиболее развитым видам властной деятельности государства¹. Эти обстоятельства предопределили ведущее место проблемы исполнительной власти в уяснении природы и строения публичной власти, что является предметом исследований в юридической литературе на всем постсоветском пространстве и в странах дальнего зарубежья.

Накопленный научный капитал позволяет сформулировать понятийный аппарат исполнительной власти как самостоятельной ветви

¹ Отнюдь не случайно в Конституции США исполнительная власть названа властью, а законодательная – законодательными полномочиями. См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 35.

государственной власти, представляющей собой подзаконную, организационно-распорядительную деятельность, направленную на организацию исполнения законов и реализацию иных государственных установлений в процессе управления экономическим, социальным и административно-политическим развитием страны.

Правильное осмысление свойств исполнительной власти, с одной стороны, способствует использованию ее силы и потенциала в развитии общества, а с другой стороны, позволит минимизировать их возможные отрицательные, побочные воздействия. При этом сердцевиной и ключевым признаком носителей данного вида государственной власти является исполнительно-распорядительная деятельность, находящая воплощение в совокупности организационно-правовых форм и механизмов по осуществлению исполнительной власти.

В структурном отношении исполнительная власть представлена специальной подгруппой однородных органов, задействованных на практической реализации задач и функций государственного управления. Она отличается слаженной внутренней организацией, где различаются основные и дополнительные (приданные) звенья, и найти «ключ» к их оптимальному разграничению – важная методологическая задача¹. Конструкция исполнительной власти – это организация системы ее звеньев, т.е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и персонал (аппарат).

Эффективность и качество государственного управления достигается не столько созданием и внедрением жестко иерархических административных композиций, сколько путем правильного и научно обоснованного правового обеспечения функционального единства, организационной взаимосвязанности структур, соподчиненности и скоординированности действий органов исполнительной власти по всей управленческой вертикали, где доминантами построения высокоэффективной системы исполнительной власти и адаптации ее к динамично изменяющимся условиям выступают деконцентрация

¹ Учитывая многообразие носителей исполнительной власти и нарастающий массив нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность, в отраслевой юридической литературе вполне резонно на повестку выносятся формирование «организационного административного права». См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2014. С. 214.

полномочий, децентрализация управления, делегирование прав и действенные каналы обратных связей.

Так, конституционно закрепленный за председателями соответствующих административно-территориальной единиц Таджикистана – областей, городов, районов, статус руководителя местных органов исполнительной власти ориентирует центральную власть к выходу на местный уровень преимущественно с опорой на указанное должностное лицо. Поэтому усиливающиеся тренды постепенного расширения круга удаленных от их организационного влияния местных исполнительных структур и «изъятия» сфер ответственности искажают конструкцию исполнительной власти страны¹. Местные структуры центральных органов исполнительной власти находятся в организационной взаимосвязи с председателем и действуют во взаимодействии с иными местными исполнительными органами. Использование применительно к ним термина «территориальные органы» либо «орган в...», «орган по...» создает представление об их некой «управленческой независимости», что, в конечном счете, искажает модель государственного управления Таджикистана как унитарного государства.

Схожие параллели наблюдаются в организации системы исполнительной власти Российской Федерации, где все еще не удается преодолеть определенную фрагментарность государственного управления. Анализ конституционных положений (ч. 2 ст. 77 и 78) позволяет утверждать, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения с субъектами федерации вполне могут быть сформированы совместные организационно-правовые формы реализации исполнительной власти.

Таким образом, конструкция исполнительной власти не может строиться сугубо по «комиссарскому типу», ее оптимизация достигается на началах партнерства путем, с одной стороны, «наслаивания» полномочий центральных органов исполнительной власти на полно-

¹ Здесь уместно вспомнить Закон Республики Таджикистан от 16 апреля 2012 г. № 828 «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан», в котором местное звено управления оказалось вне его предмета регулирования, на что мы обратили внимание еще на стадии законодательной инициативы. См.: Раззоков Б.Х. Государственная администрация Таджикистана на рубеже веков: правовые аспекты развития. Душанбе, 2011. С. 176–179.

мочия одноименных либо однородных местных органов исполнительной власти и, с другой стороны, внедрения ингрессионных механизмов взаимодействия управленческих структур, что, кратю усилив совокупный синергетический потенциал, создает логически завершенную систему субъектов исполнительной власти с учетом не только государственного устройства, но и административно-территориального деления страны. Ибо государственное управление предполагает наличие четко налаженного механизма реализации исполнительной власти в общегосударственном масштабе.

В.Ю. Панченко

СОВРЕМЕННЫЙ ИДЕАЛ ВЫПУСКНИКА-ЮРИСТА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГОСУДАРСТВА¹

Почти двадцатилетний опыт преподавательской деятельности по подготовке юристов показывает, что наибольших профессиональных успехов при прочих равных условиях добиваются те обучающиеся, которые со студенческой скамьи отчетливо представляют себе идеал своей будущей профессиональной деятельности (судья, следователь, адвокат, корпоративный юрист и т.д.) и последовательно воплощают в жизнь идеал карьерной траектории, уподобляясь «опытным стрелкам, которые, если видят, что мишень слишком удалена, берут гораздо выше, но не для того, чтобы стрела прошла вверх, а для того, чтобы, зная силу лука, с помощью высокого прицела попасть в отдаленную цель»².

Свое видение идеала современного юриста предлагает и государство, устанавливая в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования совокупность требований, обязательных при реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования бакалавриата и магистратуры. Внимательное прочтение этих документов приводит к следующим выводам.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МД-721.2018.6.

² Макиавелли Н. Государь // Избранные сочинения. М.: Худ. лит., 1982. С. 315.

Во-первых, современному Российскому государству нужны только правоохранители, в правозащитниках (в широком значении слова)¹ оно не нуждается. Выпускник бакалавриата должен обладать «способностью *соблюдать* (здесь и далее курсив мой. – В.П.) законодательство Российской Федерации <... *работать на благо общества и государства* ... добросовестно *исполнять* профессиональные обязанности, *соблюдать* принципы этики юриста ... *обеспечивать соблюдение законодательства* Российской Федерации субъектами права ... *применять* нормативные правовые акты <...>; готовностью к *выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка* ... *соблюдать* и защищать права и свободы человека и гражданина». К правозащитным компетенциям из перечисленных в стандарте можно, пожалуй, отнести только способность давать квалифицированные юридические заключения и консультации. *Соблюдение*, насколько известно из теории реализации права – это воздержание от действий, но в предполагаемых компетенциях юриста напрочь отсутствует *использование* правовых средств.

Во-вторых, исходя из требований стандартов, формирование у студентов знаний и навыков не чиновника (следователя, прокурора, служащего государственных и муниципальных органов и др.), а юриста (адвоката, корпоративного юриста и др.) администрацией юридических вузов и факультетов с субъективной стороны характеризуется не прямым, а косвенным умыслом или неосторожностью. Обучение правозащитным навыкам держится по большей части на энтузиазме конкретных преподавателей, курирующих юридические клиники, реализующих правозащитные проекты, ведущих кружки и иные формы индивидуальной работы со студентами. Оно скорее побочный продукт, а не результат образовательного процесса.

В-третьих, для создания фундамента успешной карьеры юриста у среднестатистического современного российского студента есть один путь – учиться самому, практиковаться самому², осваивая право как инструмент защиты интересов всех субъектов права, прежде всего, не наделенных публично-властными полномочиями!

¹ О разграничениях этих понятий см.: Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009. С. 36–39.

² См.: Оробинский В.В. Чему не учат на юрфаке: тайны профессионального мастерства юриста. 2-е изд. Ростов н/Д: Феникс, 2014. С. 45 и сл.

ПРАВООЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Конституция Российской Федерации, признает права и свободы человека высшей ценностью. Без сомнения, это подчеркивает исключительную важность их защиты и охрану. Обеспечение возлагается на государство, публичную администрацию в целом.

Недооценивать роль, значение исполнительной власти в обеспечении надлежащей реализации нормативно-закрепленной системы защиты прав человека (регламентированной в Конституции РФ и иных нормативных правовых актов) является исключительным пренебрежением в целом к месту, назначению, задачам, цели и функциям, выделяющим власть исполнительную. В пределах правозащитной функции исполнительная власть обеспечивает создание и реализацию требуемых для этого условий. Говоря о правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти, необходимо обратиться к исходной дефиниции – правозащитной деятельности, которую в пределах своих полномочий, прямо или косвенно, они осуществляют.

Правозащитная деятельность реализуется уполномоченными, компетентными субъектами, которые в рамках особого типа производства (правозащитного), применяя организационные и иные регулятивные правозащитные средства, обеспечивают юридически-результативное воздействие¹. Применительно к федеральным органам исполнительной власти допустимой представляется констатация существования соответствующей правовой конструкции. Учитывая то, что деятельность федеральных органов исполнительной власти осуществляется в пределах их полномочий, регламентированных административных процедур (производств), стоит выделять их подвид – *административные процедуры правозащитной направленности*; очевидно, что критерием их выделения служит, прежде всего, цель – восстановление нарушенных прав².

¹ Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации. Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 32–33.

² Ведяшкин С.В. Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206–211.

Примечательно, что правозащитная деятельность – систематическая работа разнообразных элементов (субъектов) правозащитной системы в РФ. Основной ее целью является восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Доминирующим ориентиром этой системы должен быть положительный результат, выражающийся в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Осуществление исключительно регламентированными средствами, типичными для определенных участников¹.

Элементарный анализ нормативных правовых актов позволят выделить международный, федеральный, региональный и муниципальный уровни правового обеспечения правозащитного механизма в России в целом. Применительно к органам исполнительной власти федерального уровня уместно ограничиться системой нормативно-правовых актов федерального уровня, включающей законы и подзаконные их виды.

Укрепление, совершенствование правозащитной деятельности обеспечивает повышение авторитета роли государства, отражая состояние нашего гражданского общества, акцентируя внимание на развитии сотрудничества разнообразных структур, включая органы исполнительной власти и элементы гражданского общества. Рассматривая федеральные органы исполнительной власти как элемент правозащитной системы России, стоит отметить: реализация правозащитной функции может осуществляться ими самостоятельно, в пределах регламентированных процедур (*непосредственная правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти*), а также во взаимодействии с институтами общественного контроля – гражданского общества (*правозащитная функция федеральных органов исполнительной власти, реализуемая во взаимодействии с общественными структурами*).

Стоит отметить, что административная реформа, реализуемая в РФ, одной из своих задач ставила модификацию, совершенствование правозащитной функции исполнительной власти, ее органов, опираясь на осуществление мер по соблюдению прав и свобод граждан, общественного правопорядка и обеспечению борьбы с правонарушениями, законности в целом.

¹ Прокопович Г.А. Правозащитная деятельность как относительно самостоятельная разновидность юридической деятельности // Аграрное и земельное право. 2016. № 1(133). С. 32.

В Послании Федеральному собранию 2001 г. В.В. Путин обратил внимание на острую потребность выстраивания, формирования работающей исполнительной вертикали, необходимость добиться правовой дисциплины. Именно здесь, по его мнению, «находится фундамент механизма реализации государственных решений, эффективной защиты прав граждан».

Оценивая эффективность правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти в настоящий период, стоит отметить, что законодательство в указанном контексте стройной системностью не отличается. Например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» едва ли отражает указанное направление деятельности высшего органа исполнительной власти. Подобный факт вновь подчеркивает актуальность проблемы, отмеченной Президентом РФ еще в начале XXI в., формируя своего рода вызов всей системе государственной власти, научному сообществу о необходимости формирования основательной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав и свобод граждан исполнительной властью, ее органами. Одним усилением контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти за защитой прав и свобод человека поставленной цели не обеспечить.

А.В. Даньшин

«РУКОВОДСТВА ДЛЯ СУДЕЙ» В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ ЧИНОВНИКОВ ТРАДИЦИОННОГО КИТАЯ

Глубоких юридических знаний у большинства китайских чиновников не было, поскольку на специальных экзаменах, открывавших путь к государственной службе, вопросы по юридической тематике составляли не более 15% от всего экзаменационного материала. В целях повышения юридического образования чиновников постоянно публиковались официальные справочники и комментарии к различным сборникам законов, а с XIII в. большую популярность получают юридические труды частных лиц, так называемые «руководства для судей». Наиболее известными среди них было исследование сунского автора Сун Цзы по судебно-медицинской экспертизе

«Руководство по вымыванию несправедливости» («Си юань лу»), ставшее первым в мировой истории сочинением такого рода; работа минского автора Люй Куня «Опыт практического управления» («Ши чэнь лу»), а также комментарий сунского автора Чжэн Кэ к сборнику юридических судебных случаев («Волшебное зеркало для решения [судебных] дел» («Чжэ юй гуй цзянь») и др.

«Си юань лу» особое внимание уделяет тому, как отличить насильственную смерть от самоубийства или инсценировки убийства, обращая внимание на необходимость изучения самых, казалось бы, незначительных повреждений¹. Основным правилом при аресте подозреваемых, по мнению Люй Куня, является обязанность судей делать это лично, не перепоручая своим подчиненным, поскольку обычная практика таких лиц связана с различными злоупотреблениями и самоуправством. При вынесении решений рекомендуется не бояться отклонений от буквы закона, полагаясь в ряде случаев на собственный опыт и здравый смысл, хотя для этого требуются смелость и гораздо больше времени и сил, чем «слепое» следование требованиям законодательства.

Руководства указывают на отсутствие в Поднебесной господствовавшей тогда во всем мире «формальной теории доказательств», называя признание лишь формальным условием для вынесения обвинительного приговора. Говоря о возможности применения в судебном разбирательстве пыток, «руководства для судей» их полностью не исключают, предлагая проблему гуманного отношения к подсудимому решать следующим образом: 1) назначать пытку только при расследовании тяжких преступлений; 2) применять пытку только тогда, когда другие доказательства уже фактически изобличили преступника, но он отказывается признавать свою вину; 3) использовать в процессе «пытки путем избиения» только бамбуковые или деревянные палки официально установленного размера и веса; 4) не превышать при избиении максимально разрешенное количество ударов (легкими палками – 50 ударов, тяжелыми – 100 ударов); 5) «пытку путем сжатия пальцев» деревянными брусками проводить только на двух пальцах и не более двух часов; 6) не применять пытку

¹ The «Hsi Yuan Lu» or «Instructions to Coroners». Translated from the Chinese by Herbert A. Giles, LL.D. Aberd., D. Litt Oxon // Journal of the Royal Society of Medicine. 1924. № 17. P. 81–86.

более одного раза; 7) полностью исключить применение стягивающих голову облучей; 8) не считать пытку основным способом получения признания, избегая, насколько это возможно, ее применения. В этих рекомендациях можно увидеть кардинальное отличие роли и значения института пытки в судебной системе традиционного Китая и средневековой Европы, где многие столетия непререкаемым авторитетом пользовались сочинения, подобные «Молоту ведьм», «Каролине» и другим, в которых признание под пыткой считалось «царицей доказательств». Авторы «руководств для судей» были убеждены, что их рекомендации соответствуют основным конфуцианским принципам и помогают установлению в обществе гармонии и социальной справедливости.

А.М. Кальяк

ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РФ ЗА 1999–2018 ГГ. КАК СРЕДСТВО ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Ежегодные послания Президента РФ Федеральному парламенту признаются важнейшим правовым средством определения основных направлений внутренней и внешней политики государства¹. В содержательной части посланий за рассматриваемый период большое внимание уделялось развитию образования, при этом большой интерес представляют те планы главы государства, которые повторялись в его посланиях в следующие годы.

Так, в послании Президента РФ за 1999 г. были озвучены планы введения системы независимой диагностики качества полученных знаний (в 2006 г. было указано, что контроль качества должен быть внешним по отношению к системе образования, в 2012 г. Правительству РФ было поручено разработать и внедрить национальную систему оценки качества профессионального образования, разработать систему публичного мониторинга качества образования, а в

¹ См.: Зорькин В.Е. Ежегодные послания федеральному собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 22.

2013 г. предложено предоставить лучшим вузам полномочия по оценке качества образования).

В послании за 2004 г. поставлены задачи усилить практическую направленность образования и разработать адекватные времени образовательные стандарты (в 2012 г. было указано, что в создании новых профессиональных стандартов должны участвовать сами профессиональные сообщества).

В послании за 2009 г. говорилось, что ЕГЭ не должен быть единственным способом проверки качества образования (в послании за 2013 г. содержится информация об итоговом сочинении), говорится о развитии инклюзивного образования (повторяется в 2011 г.), о праве школ определять индивидуальные образовательные программы (в 2018 г. упоминаются индивидуальные технологии обучения), необходимости повышения квалификации учителей (повторяется в 2016 г.).

В послании за 2010 г. говорится о подготовке детей к выбору профессии (повторяется в посланиях за 2013 и 2018 гг.).

В 2012 г. глава государства выступил за увеличение экспорта образовательных услуг (эта идея повторена в 2018 г.).

В ряде посланий (1999, 2001, 2005 гг.) говорилось о привлечении внебюджетных средств (наряду с бюджетными) в финансирование образования, развитие системы образовательных кредитов.

В своих посланиях парламенту глава государства отмечал, что в российской глубинке получить качественное образование невозможно (2011 г.), что существует проблема в получении качественного образования малоимущими (2001, 2004 гг.) и для преодоления этой проблемы вводится дистанционное образование (2009 г.), что качественным является образование только в нескольких крупных городах (2012 г.). А указанные даты посланий показывают, что ситуация не меняется в течение более десятилетия.

Но наиболее проблемным моментом представляется то, что глава государства в своих посланиях парламенту определяет образование то как социальное благо (например, 2000, 2014 гг.), то как образовательную услугу (например, 2001, 2018 гг.). Это свидетельствует не только о расплывчатости представлений о роли и значении образования для развития государства и общества, но и открывает дорогу к еще большей коммерциализации образования и выведению государственных средств из этой части социальной сферы, уходу государства из образования.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ГРАЖДАН: ПРЕДЕЛЫ И СОДЕРЖАНИЕ

Существующая правовая концепция административной правосубъектности граждан состоит в наличии у лица возможности приобретать права и нести обязанности в сфере государственного управления. Аналогично другим отраслям права в науке административного права принято делить административную правосубъектность на административную правоспособность и административную дееспособность, включающую административную деликтоспособность.

В административном праве отсутствует единое легальное определение исследуемых явлений. Нормативное определение, содержание и пределы административной правосубъектности, административной правоспособности и административной дееспособности граждан несколькими нормативными актами.

В статье 5 Кодекса административного судопроизводства РФ дается легальное определение административной процессуальной правоспособности, административной процессуальной дееспособности и административной процессуальной правосубъектности, при этом последняя определяется исключительно к правовому положению иностранных и международных организаций, что представляется спорным. Устанавливая минимальный возрастной порог возникновения административной процессуальной дееспособности, законодатель закрепляет в качестве такого достижение гражданином восемнадцатилетнего возраста, а по отдельной категории споров – шестнадцать лет. При этом термин «частичная административная процессуальная дееспособность» применительно к гражданам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет законодателем не используется.

Понятие и содержание названных правовых категорий, в том числе возрастные границы реализации прав и обязанностей в сфере государственного управления, также могут быть определены исходя из анализа иных нормативных актов, в частности Кодекса РФ об административных правонарушениях, законодательства о государственной службе.

Статья 2.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях закрепляет, что административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Максимальный возрастной предел административной ответственности не установлен.

Одной из основных правовых возможностей, реализуемых гражданами Российской Федерации в сфере государственного управления, является закрепленное в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ право равного доступа к государственной службе. Одновременно не следует забывать и о наличии конституционного долга по защите Отечества, составной частью которой является обязанность несения военной службы (ст. 59 Конституции РФ), которая является административно-правовой.

Применительно к указанным правовым категориям нормами о государственной службе закрепляется, к примеру, следующее: на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям (ст. 21 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе»), решение о призыве граждан на военную службу может быть принято только после достижения ими возраста восемнадцати лет (ч. 4 ст. 22 ФЗ РФ «О воинской обязанности и военной службе»), на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе восемнадцати лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел (ч. 1 ст. 17 ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Реализация административной процессуальной дееспособности в части реализации права доступа к государственной службе ограничивается установленным законом предельным возрастом несения государственной службы (например, ст. 25.1 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе», ст. 88 ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), что позволяет говорить об ограничении административной дееспособности по достижении указанного возраста.

Л.В. Гааг

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Счетная палата Российской Федерации – это постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ и подотчетным Федеральному Собранию. В своей деятельности Счетная палата РФ руководствуется федеральным законодательством, выполняет поручения Совета Федерации и Государственной Думы. В рамках своих задач Счетная палата РФ обладает организационной и функциональной независимостью.

Одной из основных целей Счетной палаты РФ является выявление нарушений принципов законности, эффективности, целесообразности расходования бюджетных средств, что способствует укреплению правовой и финансовой дисциплины органов государственной власти и иных субъектов, деятельность которых подконтрольна Счетной палате РФ.

Федеральный закон о Счетной палате закрепляет обширный перечень задач, среди которых закрепляются такие, как: организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения феде-

ральными и иными ресурсами; оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств... по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов...; определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях РФ; обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Для решения стоящих перед ней задач Счетная палата РФ наделена обширным объемом полномочий. В частности, согласно ст. 17 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» она направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы; привлекает к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей...; осуществляет информационный обмен данными о лицах, привлеченных к административной ответственности, с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в порядке, установленном соглашением о сотрудничестве и др.¹

Согласно ст. 25 указанного Федерального закона все субъекты, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия Счетной палатой РФ, обязаны предоставлять необходимую информацию, материалы и документы. В случае неправомерного отказа или уклоне-

¹ Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649, ст. 17.

ния от предоставления материалов субъекты будут привлечены к юридической ответственности, в порядке установленном действующим законодательством.

По результатам проверок Счетная палата РФ может вынести представление¹ для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

В случаях невыполнения представлений Счетной палаты, несоблюдения сроков их выполнения Счетная палата имеет право направлять руководителям объектов аудита (контроля) обязательные для выполнения предписания² для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля)³.

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений Счетная палата направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения.

Одним из эффективных направлений осуществления финансового контроля Счетной палатой РФ является взаимодействие ее с правоохранительными органами. Согласно ст. 46 Регламента Счетной палаты РФ данное взаимодействие осуществляется по вопросам предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также в процессе использования федеральной

¹ Ст. 26 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649.

² Ст. 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649.

³ П. 4 ст. 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649.

собственности. Основными формами взаимодействия Счетной палаты РФ и правоохранительных органов являются: обмен информацией о фактах, связанных с незаконным использованием федеральных бюджетных средств и федеральной собственности; совместная экспертиза проектов нормативных правовых актов, входящих в компетенцию Счетной палаты и правоохранительных органов и др.

Сотрудники правоохранительных органов могут включаться в состав рабочих групп, образуемых Счетной палатой для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, по согласованию с соответствующими правоохранительными органами¹.

Так, согласно отчету Счетной палаты РФ за 2017 в 2017 году было принято решение о возбуждении 46 уголовных дел по материалам, направленным Счетной палатой РФ в правоохранительные органы и органы государственной безопасности.

Таким образом, можно утверждать, что закрепленный объем полномочий Счетной палаты Российской Федерации достаточен для осуществления независимого и систематического финансового контроля деятельности органов государственной власти и иных субъектов, результаты которого используются не только для выявления и пресечения нарушений законности в финансово-бюджетной сфере, но и служат достоверной и объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении государства.

А.А. Трынченков

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Необходимость разделения публичной службы на деятельность и «предприятие, управляемое администрацией», отмечал еще Ж. Ведель². Причем такой подход характерен не только для административного права Франции. Например, в Германии, по мнению И.А. Ледях, «публичную службу» можно рассматривать в трех смыслах: функциональ-

¹ См. статью 46 Регламента Счетной палаты РФ. Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 7 июня 2013 г. (с изменениями на 2017 г.). URL: www/ach.gov.ru/document/#46p

² Ведель Ж. Основа уголовного права : пер. с фр. М., 1973. С. 478.

ном, т.е. как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления, в институциональном – как определенный круг лиц, поскольку выполнение публичных дел составляет их специфическую функцию, и, наконец, в юридическом – как правовое регулирование служебных отношений¹.

Хотя для юридической науки важны все три подхода к пониманию государственной службы, на первое место выходит смысловая нагрузка как вида деятельности. В.М. Манохин определяет место и роль службы в государстве и обществе не в смысле обособленного органа или другой структуры, а как роль суммарной деятельности лиц, осуществляющих служебную деятельность в организациях, хотя и различных и многочисленных, но деятельность идентичную². Кроме того, с принятием еще ФЗ «Об основах государственной службы РФ», давшего официальное нормативное определение, государственная служба, в основном, стала рассматриваться с теми или иными различиями как практическое участие граждан в осуществлении целей и функций государства с помощью исполнения государственной должности³.

Однако, что же представляет собой эта деятельность, с чем связана, что позволяет отграничить ее от других видов социальной, общественно полезной деятельности? Об этом в нормативных определениях ничего не говорится. Более того, они страдают логически недопустимой ошибкой, определяя понятие «службы» через однородное в указанном значении понятие «служебной деятельности». Поэтому особый интерес вызывает исследование понятия, содержания и особенностей данного вида социально значимой деятельности.

Давнюю традицию имеет подход, который присутствует в работе Ю.Н. Старилова «Служебное право». Автор, ссылаясь на учебник административного права 1973г. под редакцией Ю.М. Козлова, пишет: «Под государственной службой может пониматься любая работа, выполняемая в государственных органах и отличается по содержанию и по форме от труда рабочих. Такой подход к государствен-

¹ Государственная служба основных капиталистических стран / И.И. Завражнов [и др.]. М., 1977. С. 250.

² Манохин В.М. К вопросу о понятии службы и служащих // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 85. С. 86.

³ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. С. 113.

ной службе основывается на двух основных формах трудовой деятельности людей: непосредственное создание материальных ценностей, товаров (рабочие) и осуществление функций по руководству, управлению, контролю, надзору, учету (служащие)»¹.

В этом смысле важна позиция Д.Н. Бахраха, который считает, что служебная деятельность состоит в управлении, обслуживании управления, а также в социально-культурном обслуживании людей². Такой подход имеет корни в дореволюционной правовой мысли. В.Ф. Дерюжинский, например, выделял «внутреннее управление в собственном смысле», «на долю которого выпадает оказание населению всевозможного содействия к развитию его культурных интересов и удовлетворению многосложных потребностей его материального и духовного существования»³.

Указанные признаки действительно позволяют выявить соответствующий вид деятельности, но некоторые положения требуют осмотрительного употребления. А.П. Алехин замечает: «Многие категории служащих стоят у истоков НТП во многих сферах экономики и опосредованно оказывают влияние на ее функционирование и развитие»⁴. В.Г. Вишняков также отмечает, что «незримость» управленческого труда, отсутствие наглядно выраженных показателей его результатов и сложность их оценки явились одной из причин зачисления государственных служащих в разряд «непроизводительных» работников, денежных ассигнований на содержание аппарата управления – в раздел «издержки»⁵. Поэтому акцент делается только на опосредованном нефизическом воздействии. В аналогичном ключе, например, характеризует управленческий труд С.М. Хан. По его мнению, он является специфической разновидностью умственного труда, областью духовно-творческой деятельности людей, непосредственно не связанной с производством материального продукта и

¹ Советское административное право. Общая и особенная части: учебник / А.П. Алехин [и др.]; под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 136–137.

² Бахрах Д.Н. Государственная служба : основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10.

³ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. 2-е изд. СПб., 1908. С. 2.

⁴ Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 2003. С. 148.

⁵ Вишняков В.Г. Право и научная организация управленческого труда. М., 1968. С. 10.

воздействующей на производство лишь через руководство людьми¹. Такой же подход выражает Г.В. Атаманчук в книге «Обеспечение рациональности государственного управления»². Можно привести еще добрый десяток работ, но в целом позиция ясна и из указанных цитат.

Надо лишь справедливости ради заметить, что некоторые из авторов более подробно останавливались на обосновании производительного характера этого труда, хотя и также через руководство людьми³. Кроме того, служба обеспечивает не только производство, но и ряд других видов деятельности: распределение материальных ресурсов, охрана порядка и безопасности, военное дело, управление культурой и здравоохранением⁴.

В литературе встречались и другие существенные признаки государственной службы как вида деятельности. Например, Б. Гурней считает, что «деятельность каждого служащего состоит в получении информации, в рассмотрении ее с точки зрения соответствующих норм (имеющаяся информация) и передаче результатов своей деятельности другим лицам (в форме сообщений)»⁵. Отрицая соответствие действительности положения о непроизводительном характере труда и возможность его использования в качестве определяющего признака службы, В.М. Манохин предлагает в качестве признака использовать объект воздействия в процессе труда. В результате он приходит к выводу, что «служба как вид трудовой социальной деятельности объектом своего воздействия имеет человека, личность, его основные социально-биологические качества, причем воздействие это – непосредственное, а человек конкретный. Этим служба и отличается от производства и других видов социальной деятельности»⁶.

Д.Н. Бахрах, отчасти примиряя указанные выше точки зрения, в качестве специфических черт труда государственных служащих выделял:

¹ Хан С.М. Управленческие отношения социализма. М., 1982. С. 20.

² Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 215.

³ См., например: Семенов А. Основы менеджмента: учебник / А. Семенов, В. Набоков. 5-е изд. М., 2008. С. 428.

⁴ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М., 1997. С. 6–7.

⁵ Гурней Б. Введение в науку управления : пер. с фр. М., 1969. С. 262.

⁶ Манохин В.М. Указ. соч. С. 6–7.

- 1) отсутствие создания материальных ценностей (хотя при этом и обеспечиваются условия для материального производства);
- 2) особый предмет труда – информация, которая одновременно является и средством воздействия на управляемых (обслуживаемых);
- 3) воздействие на людей, их обслуживание;
- 4) как правило, это умственный труд;
- 5) возмездность такого труда;
- 6) занятие должности¹.

Также большое теоретическое значение для всестороннего исследования государственной службы как специфического вида деятельности имеет ее рассмотрение в широком и узком смысле, как это предлагал делать А.П. Алехин². Зачатки такого подхода мы можем обнаружить еще у Н.М. Коркунова: «Службой государству в широком смысле слова можно назвать всякую деятельность на пользу государству»³. Что это значит? Это значит, что в современном значении можно говорить о госслужбе как о выполнении своей работы служащими в государственных организациях. Таким образом, сюда будет включено осуществление служебных обязанностей в органах госвласти, на государственных предприятиях, в государственных учреждениях и других организациях. Это и будет понимание в широком смысле. Именно такой подход использовался в советской юридической литературе по вопросам государственной службы. Д.М. Овсянко, например, определял данную категорию как выполнение служащими государственных организаций (органов, предприятий, учреждений и т.д.) трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций государства и оплачиваемой им⁴. Можно говорить о службе только в госорганах на определенных должностях. И это уже проявление узкого подхода. Именно он и был, как можно убедиться из нормативных определений, принят законодателем при создании новой кон-

¹ Бахрах Д.Н. Общие вопросы службы в советских государственных и общественных организациях // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. С. 4–15.

² Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 2003. С. 164.

³ Коркунов Н.М. Русское государственное право: Верховная власть и ее органы. СПб., 1909. 6-е изд. Т. 1 : Введение и общая часть. С. 399.

⁴ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. 2-е изд. М., 2003. С. 3.

цепции государственной службы в РФ и ее субъектах¹ и дальнейшей ее реализации в действующем ныне законодательстве. То есть во всех определениях речь идет о профессиональной служебной деятельности, направленной на обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, федеральных и субъектов государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности. Таким образом, основными структурными элементами, обеспечивающими построение системы государственной службы, являются государственный орган (аппарат) и должность государственной службы.

А.В. Баранов

К ВОПРОСУ О ВИДАХ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Поведение человека, в том числе и правомерное, характеризуется сложным психологическим процессом, в котором участвуют все компоненты личности. Решающее значение в этом процессе принадлежит мотиву, который определяет побудительную и содержательную сторону правомерного поведения. Под мотивом следует понимать любой внутренний источник поведения человека, определяющий его активность, целенаправленность и устойчивость.

Точек зрения относительно определения мотива много, но их анализ позволяет сделать вывод о том, что в зависимости от ситуации мотивом поведения, в том числе и правомерного, может быть любое психическое проявление (намерение, потребность, желание, соображение, убеждения, интересы, состояние и т.д.), которое формирует направленность воли человека и обуславливает содержание его действий (бездействия).

Мотивация – это система разнообразных внутренних и внешних по отношению к человеку факторов, которые наряду с мотивом оказывают влияние на поведение.

Следует отметить, что в юридической литературе, посвященной правомерному поведению, традиционно рассматриваются в основ-

¹ Об основах государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990. Ст. 2.

ном, позитивные (высоко сознательное и обыденное поведение) либо нейтральные (конформистское поведение) мотивы. О негативных мотивах речь идет только лишь при рассмотрении маргинального поведения, но и в этом случае, как правило, все ограничивается анализом страха наказания.

Между тем в основе правомерного поведения могут лежать и иные мотивы, такие как зависть, ревность, месть, злость, обида и т.п. И если в литературе, посвященной противоправному поведению, эти мотивы получили достаточное освещение, то при рассмотрении субъективной стороны правомерного поведения они остаются практически не исследованными. Исключение, в определенной степени, составляют эгоистические побуждения¹.

Известный криминолог Ю.М. Антонян предлагает различать два уровня мотивации поведения, в частности преступного:

- «верхний», рациональный (разумный, сознательный), когда ставятся вполне определенные, ясные, долгосрочные цели, для достижения которых ведется тщательная подготовка и планирование;
- глубинный, смысловой, определяемый бессознательными влечениями и нуждами, тревожностью и страхом².

Как представляется, такой подход является вполне оправданным и для характеристики мотивации правомерного поведения.

Рассматриваемые категории весьма неоднозначны. Как правило, им дается отрицательная морально-нравственная оценка и отношение к ним формируется подчеркнуто негативное.

Как уже отмечалось, подобные мотивы могут лежать и в основе правомерного поведения. В этой связи сразу же встает вопрос об отнесении основанного на таких мотивах поведения к соответствующему виду, т.е. определении его места в классификационном ряду, основанном на таком критерии, как субъективная сторона правомерного поведения. Несомненно, что его нельзя отнести к высокосознательному и привычному поведению (так как в основе этих видов поведения могут лежать только позитивные мотивы). Следует отметить, что в юридической литературе существует и иная позиция. Так, В.К. Бабаев

¹ См., например: Пьянов Н.А. Теория государства и права: в 2 ч. Ч. 2: Теория права: учеб пособие. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2011. С. 304.

² См.: Антонян Ю.М. Концепция причин преступности и причины преступности в современной России // Российский следователь. 2004. № 8. С. 29–32.

наряду с правовыми стимулами активного правомерного поведения выделяет и неправовые стимулы такого поведения, относя к ним честолюбие, стремление занять более высокую должность, добиться власти и т.д.¹ С подобной позицией сложно согласиться хотя бы в силу того, что такой тип поведения является высокосознательным, основанным на чувстве долга, необходимости и значимости такого поведения для общества в целом и отдельных его членов в частности.

Вряд ли основанное на рассматриваемых мотивах правомерное поведение можно назвать и конформистским: конформизм предполагает следование за большинством, соглашательство с авторитетом, приспособление к коллективу, анализируемый же вид поведения, как представляется, предполагает противопоставление коллективу.

В юридической литературе встречается точка зрения, согласно которой мотивы зависти, ревности, жадности и другие наряду со страхом наказания лежат в основе маргинального правомерного поведения². Как представляется, такая точка зрения тоже не может быть признана обоснованной. Карьеризм, зависть, месть, ревность и т.п., с одной стороны, и страх наказания – с другой, не могут быть поставлены в один классификационный ряд, хотя бы в силу того что представляют собой различные проявления психических установок личности.

Возможно, следует согласиться с позицией авторов, которые наряду с традиционно называемыми четырьмя видами правомерного поведения выделяет еще и нигилистическое поведение, указывая, что «поведение нигилистически настроенных людей имеет свои особенности (скептицизм, сомнения, протест, экстремизм, радикализм)»³. Следует отметить, что рассматриваемые негативные мотивы достаточно близки к указанным особенностям нигилистического поведения, хотя полностью с ними не совпадают.

Весьма интересными в этом отношении представляются взгляды Г.В. Мальцева, который на основе работ психологов, являющихся признанными исследователями мотивационности, таких как А.Н. Леонтьев, В.К. Вилюнас, писал о поведении «негативно одер-

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист. 2007. С. 520.

² См.: Пьянов Н.А. Указ. соч. С. 304.

³ См., например: Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: ЭКСМО, 2005. С. 469.

жимых людей» и выделял деструктивный тип поведения¹. Хотя термин «деструктивное поведение» в большей степени связывается автором с крайними формами деструктивности (маниакальность, тяжелая депрессия, садизм, мазохизм и др., а в юридическом проявлении – преступление), представляется, что этот термин вполне может быть распространен и на сферу правомерного. В этой связи применительно к характеристике правомерного поведения, в основе которого лежат негативные мотивы, уместно вести речь о «деструктивном правомерном поведении».

Таким образом, проблема определения видовой принадлежности правомерного поведения, основанного на негативных мотивах, является относительно новой для юридической науки и требует дальнейшего изучения.

Э.С. Юсубов, П.Н. Сизов

ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ СУЖДЕНИЯ О ЧЕЛОВЕКЕ

В науке всегда была и остается острая необходимость познать мир человека, осмыслить ценность и подлинность бытия, в котором живет и творит человек. Человеческая мысль в течение практически всей истории сформулировала многочисленные взгляды на человека. Философская наука подобный плюрализм мнений и суждений о человеке объясняет противоречиями, которые были характерны для всех эпохам развития мира.

Отечественная конституционная история через горький опыт страданий и неустанной борьбы сформулировала собственную правовую максиму о человеке как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ). Наше общество и российский человек заслужили столь высокую правовую оценку. Она вполне соответствует социокультурным и антропологическим вызовам прошлого.

Проблема ценности человека в современных условиях остается предельно актуальной. Ведь не случайно в наши дни весьма активно выдвигаются теоретические выводы и практические примеры, которые отрицают аксиому о ценности человека. В конституционно-правовой литературе конституционная норма о высшей ценности

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма-М, 2013. С. 216.

называется «бесовщиной» (С.Н. Бабурин) с требованием срочного устранения ст. 2 Конституции. Сторонникам вышеуказанной позиции следует помнить, что конституционное признание человека высшей ценностью является творчеством многонационального народа, который свободным волеизъявлением принял Конституцию России.

Социокультурная и правовая необходимость формирования нравственного и уважительного отношения к человеку стала главным стимулом изучения данной проблемы многими известными мыслителями. Исследователи обосновали теорию прогресса человеческого разума от дикого состояния до культурного человека. Юридизация человека и правовое провозглашение его ценности являются достоянием Нового времени, т.е. эпохи Просвещения. Диапазон правовых идей о человеке оказался слишком широким и во многом был предопределен условиями жизни людей. Именно реальная историческая действительность привела Т. Гоббса к мысли, что «человек человеку волк». Для Руссо юридический человек является эгоистом и его можно сдерживать лишь путем просвещения. Профессор Томского университета В.Г. Камбуров верил в идеал человека и допускал достижение этой цели на основе культуры права.

Историко-философская дискуссия о человеке неизбежно привела к описанию человека как субъекта права. Необходимо согласиться с мнением о том, что юридическая наука не может абстрагироваться от человека как субъекта общественных отношений (М.Н. Мамина). В наши дни практически все правовые системы и юридические доктрины, включая российские, признают человека, его правовой статус одной из основополагающих проблем современности.

Несмотря на очевидный гуманистический потенциал данной идеи, ценность человека в отдельных публикациях не рассматривается как правовой императив. Признание человека конституционной ценностью объявляется мифом и не соответствующим действительному положению дел. Для строгости суждения по данной проблеме необходимо напомнить, что Конституция нормативно провозглашает не реальное, а должное состояние государства. Поэтому конституционная норма и реальность могут не совпадать или вступать в противоречие (И. Изензее).

Современный человек является субъектом общественно-политической и социально-культурной жизни. Поэтому ст. 2 Конституции связана с многомерностью человека и учреждает все формы его действительности в контексте должного, идеального.

Д.В. Сенникова

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

Совет Европы совместно с международной организацией «Инклюзивная Европа» разработал в числе прочих следующие программные положения о порядке работы с гражданами, имеющими инвалидность: «...голосование должно быть достаточно гибким, чтобы удовлетворить потребности людей с ограниченными возможностями здоровья; принцип доступности информации об избирательном процессе должен быть отражен в национальном законодательстве»¹.

Для повышения эффективности работы избирательных комиссий и оказания избирателям адресной помощи необходимо располагать сведениями о количестве и месте жительства граждан, имеющих инвалидность по зрению, слуху, а также других маломобильных групп.

Порядок представления указанных сведений, определенный п. 16.1 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ, не позволяет получить исчерпывающий перечень информации, необходимый для работы с названными группами избирателей. Представляется возможным усовершенствовать порядок истребования сведений за счет уточнения в Управлениях Пенсионного фонда РФ адресов места жительства избирателей с названными категориями инвалидности, без указания квартир. Такой порядок сбора сведений, с одной стороны будет препятствовать разглашению персональных данных, с другой стороны, позволит определить, на каких избирательных участках требуется обеспечить дополнительную помощь и специальные информационные материалы.

Хотя ФЗ № 67-ФЗ предусматривает возможность осуществления волеизъявления на выборах вне помещения для голосования, зачастую данная норма трактуется как обеспечение возможности голо-

¹ Participation in political and public life: the basis for people with intellectual disabilities to live as equal citizens. Official website of Inclusive Europe. Брюссель, 2011. URL: https://inclusion-europe.eu/wp-content/uploads/2015/03/PositionPaper2011_Participation_in_Political_and_Public_life.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

сования избирателя на дому. Между тем соблюдение принципа тайны голосования в условиях небольшой жилой площади достаточно проблематично, кроме того, среди лиц, голосующих подобным образом, имеется довольно значимое количество тех, кто желал бы голосовать в общем порядке в помещении для голосования. В этой связи представляется возможным толковать данную норму буквально и обеспечить возможность голосования не только на дому, но и в иных удобных для избирателей местах, в которых имеется доступная среда и возможно создать условия для реализации основных начал избирательного законодательства. Опыт организации такого голосования имел место в г. Томске в 2013 г., когда маломобильная группа граждан осуществила свое избирательное право в помещении общественной организации инвалидов¹.

Наконец, нормы ФЗ № 67-ФЗ, касающиеся информирования избирателей с инвалидностью по зрению, указывают на необходимость размещения в участковых избирательных комиссиях в период каждой избирательной кампании специальных информационных материалов, однако их количество не всегда соответствует числу избирательных участков.

Если в 2018 г. на выборах губернатора Новосибирской области² плакаты с информацией о кандидатах с увеличенным шрифтом размещались в каждом помещении для голосования, то в период избирательной кампании по выборам губернатора Тюменской области³ материалы, выполненные крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля, размещались только на семидесяти избирательных участках.

Таким образом, характер осуществления информирования серьезно отличается в зависимости от того, какое решение будет принято на местах избирательными комиссиями.

¹ Юбилейный сборник электоральной статистики Томской городской муниципальной избирательной комиссии по итогам выборов Мэра Города Томска 13 октября 2013 года / под ред. Т.А. Арбузовой. И.: Д-Принт, 2013. С. 115.

² Официальный сайт Избирательной комиссии Новосибирской области. Новосибирск, 2018. URL: <http://novosibirsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/29476/> (дата обращения: 20.01.2019).

³ Официальный сайт Избирательной комиссии Тюменской области. Тюмень, 2018. URL: http://www.tyumen.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2018/Reshenie_59_299_6.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

С учетом изложенного действующий порядок обеспечения избирательных прав граждан с инвалидностью требует дальнейшего совершенствования.

Д.В. Сенникова

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ЖЕРТВАМ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ В РФ (ПО МАТЕРИАЛАМ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Тема семейного насилия регулярно поднимается в российском парламенте и обсуждается в среде правозащитных организаций и широкой общественности.

В соответствии с данными Федеральной службы статистики в 2016 г. 71,9% женщин, пострадавших от насильственных преступлений, совершенных членами семьи, в 2017 г. этот показатель чуть ниже – 71,2%. Таким образом, жертвами насилия со стороны родственников в основном являются женщины¹.

Несмотря на то что в Российской Федерации отсутствует закон, посвященный проблеме домашнего насилия, кризисные центры для женщин, оказавшихся в ситуации домашнего насилия, функционируют на территории Российской Федерации в форме муниципальных и государственных учреждений или их структурных подразделений, а также некоммерческих организаций. Так, на территории Сибирского федерального округа в каждом субъекте, за исключением Республики Алтай, имеется как минимум один такой центр. Создание центров часто происходит на основе частно-государственного партнерства, т.е. по инициативе общественных организаций и с привлечением их кадровых ресурсов, но в форме государственных (муниципальных) учреждений, таким образом работают центры в Томске, Хакасии и Алтайском крае.

Как правило, оказание помощи женщинам, страдающим от насилия в семье, является лишь одним из многих направлений деятельности центров, и в некоторых аналогичных организациях, в частно-

¹ Число лиц, потерпевших от преступных посягательств // Официальный сайт ФСГС. М., 2018. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/pravo/10-05.doc

сти в Новосибирской области, акцент делается на предоставлении услуг матерям, проживающим в убежище с детьми.

С одной стороны, такой подход оправдан, поскольку в некоторых случаях насилие в семье является лишь одной из многих и далеко не самой серьезной проблемой. На январь 2018 г. из пяти женщин, проживающих в приюте г. Томска, только у двух проблема домашнего насилия является основной, у остальных произошла утрата жилого помещения из-за пожара или в результате действий мошенников или переезд из другого региона. С другой стороны, представляется неправильным сочетать оказание помощи женщинам, которые подвергаются насилию в семье, с услугами социального отеля для людей без постоянного места жительства, что обусловлено серьезной разницей в названных проблемах, каждая из которых требует для разрешения участие различных специалистов. Между тем в Республике Бурятия приют для лиц без определенного места жительства комбинирован с убежищем для женщин, пострадавших от насилия в семье¹.

Другим схожим недостатком, который уже отмечали некоторые правоведы, исследовавшие данную проблему², является ориентация государственных и муниципальных центров на оказание помощи женщинам с детьми и беременным женщинам. Так, в Новосибирской области имеется пять центров, в том числе один государственный, ориентированный на оказание услуг названным категориям субъектов. В конечном итоге женщина, пострадавшая от насилия и не имеющая детей в подобное учреждение просто не сможет обратиться.

С учетом изложенного, в Российской Федерации необходимо принять Федеральный закон, регулирующий правовое положение кризисных центров для жертв домашнего насилия с учетом наиболее успешных практик субъектов федерации, поскольку такие центры уже создаются на условиях частно-государственного партнерства; также, поскольку домашнее насилие – это проблема, для решения которой требуется длительная реабилитация с участием психолога, юриста, а иногда и социального работника и психотерапевта, следует разработать регламент предоставления соответствующих услуг.

¹ Байкал Daily. Блог о работе центра, помогающего лицам без определенного места жительства. Улан-Удэ, 2013. URL: <https://www.baikal-daily.ru/blog/81/62936/>

² Stichting Justice Initiative. Антонова Ю. Насилие в отношении женщин в Российской Федерации. Правовой анализ ситуации. М., 2016. URL: https://www.sji.org/upload/iblock/909/otchet_2016_05_20_o_nasilii_v_otnoshenii_zhenshchin.pdf

КАТЕГОРИИ ОБЩЕГО, ОСОБЕННОГО И ЕДИНИЧНОГО В ПРАВЕ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Категории диалектики в праве, в правовых явлениях и процессах, в правовых понятиях и конструкциях представляют особый интерес для научного исследования в силу самой природы диалектики как науки о наиболее общих закономерностях становления и развития природной и социальной реальности¹. Категории единичного, особенного и общего Г.В.Ф. Гегелем отнесены к учению о понятии или субъективной логике². «Единичное и общее – философские категории, своей совместностью выражающие пропорции сходного и различного в вещах, закономерно повторяющегося и исключительно случайного в мире, стандартного и уникального в деятельности, обычного и необычайного в жизни людей. Отдельное – способ индивидуализированного существования общего в форме вещи»³. Таким образом, общее, особенное и единичное играют значительную роль в познании явлений объективной действительности, выражая в себе выработанные исторически мыслительные операции с предметами. Подробный анализ диалектики общего, особенного и единичного дает А.П. Шептулин в специальном учебном пособии⁴, в котором рассматривается генезис представлений о данных категориях, а также их содержание в марксистско-ленинской философии. Современные авторы также не обошли вниманием категории общего, особенного, единичного⁵.

Среди работ ученых-юристов найдется немного научных трудов, посвященных философским категориям в праве⁶, категориям диа-

¹ Книгин А.Н. Учение о категориях: учеб. пособие. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2002. С. 33.

² Гегель Г.В.Ф. Наука логики: в 3 т. М.: Мысль, 1972. Т. 3. С. 15.

³ Пивоваров Д.В. Категории онтологии: в 2 ч.: учеб. пособие для acad. бак. М.: Юрайт, 2018. Ч. 1. С. 250–251.

⁴ Шептулин А.П. Диалектика единичного, особенного и общего: учеб. пособие. М.: Высш. шк., 1973. 272 с.

⁵ См., например: Левин Г.Д. Философские категории в современном дискурсе. М.: Логос, 2007. С. 171–192.

⁶ Куликов Е.А. Философские категории в правовой науке и правовые категории: проблемы теории и методологии // Юридические исследования. 2017. № 10. С. 59–77. URL: e-notabene.ru/lr/article_20393.html

лектики в праве, правовым категориям, в особенности категориям общего, особенного, единичного. Д.А. Керимов, посвятивший общему и отдельному в праве параграф своей работы по методологии права, указывает, что «под отдельным в праве следует понимать единичное правовое явление, совокупность свойств которого определяет его специфику и тем самым отличает от всех других явлений (правовых и неправовых)»¹. «Под общим в праве следует понимать единство всех правовых явлений, выраженное в сходстве или общности их свойств, связей и отношений»².

Представляется необходимым выделить, по меньшей мере, три сферы взаимосвязи общего, особенного и единичного с правом и правовой наукой: 1) сфера методологии юридических исследований, где диалектическое взаимодействие общего, особенного и единичного выступает одним из ключевых принципов познания права и правовых феноменов как системных образований; 2) сфера юридической техники, в частности, принципов создания и закрепления общих, специальных и исключительных норм, построения юридических конструкций, использования специальных технико-юридических приемов; 3) сфера правоприменительной деятельности, где две вышеозначенные области приложения диалектики общего, особенного и единичного обретают социальное (предметное) выражение и используются для непосредственного упорядочения поведения людей в обществе (толкование норм, применение норм, разрешение коллизий между нормами, преодоление конкуренции норм и т.п.).

М.Ю. Спири

О СООТНОШЕНИИ ПРАВООБРАЗУЮЩИХ ФАКТОРОВ И ИСТОКОВ ПРАВА

В современной юридической литературе при характеристике основных путей возникновения (формирования) права выделяется категория правообразующих факторов³. Эти факторы носят по пре-

¹ Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2011. С. 193.

² Там же. С. 195.

³ См.: Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве. М.: Норма, 2012. С. 156–174, 364.

имуществу объективный характер и рассматриваются в качестве устойчивой системы, определяющей качественное своеобразие правообразования. Правообразование, в свою очередь, благодаря выделяемым в его рамках факторам, ограничивается в качестве объективной категории от субъективного и конститутивного по своей сути явления правотворчества, что обуславливает развитие генетического подхода к формированию и установлению права¹.

Система правообразующих факторов анализируется с различных точек зрения: исходя из различия типов объективного воздействия на формирование права, экономического либо внеэкономического характера этого воздействия, возможности субъективно предвидеть и учесть варианты такого воздействия etc. При этом качественно категория «правообразующий фактор» весьма близка к категории «исток права» (или «неформальный источник права»).

В то же время, как представляется, отождествлять данные категории нельзя. Исток права по своему семантическому значению более статичен и, по сути, обозначает некую начальную точку отсчета при анализе возникновения объективных сил и причин, оказывающих перманентное воздействие на возникающее и далее существующее право. Правообразующий фактор (или фактор правообразования) исходит из этого start point и, имея ярко выраженный динамический характер, воздействует на волевое сознание и акты поведения субъектов правотворческой деятельности в конкретном обществе, тем самым соединяя объективное и субъективное в сфере формирования права.

Таким образом, у истоков права и правообразующих факторов имеется некое общее основание, но «ведут себя» в системе правовых координат эти объективные явления по-разному.

Данные рассуждения приводят нас к мысли о том, что истоки права сами по себе не взаимодействуют с источниками права (как формальными, так и иными), но линии соотношения между ними при этом существуют и выражаются посредством действия факторов правообразования. Иначе говоря, **правообразующие факторы соединяют исток и источник права.**

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Курс: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 307–309; Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 5.

Такое соединение (связь) можно установить при наличии различных подходов к категории «источник права». Если используется волевой подход¹, то правообразующие факторы будут воздействовать на характер отражения правотворческой воли субъекта создания правовых норм. В случае, когда применяется плюралистическая концепция, факторы правообразования последовательно окажут свое влияние на материальные, идеальные и формальные источники права. При отождествлении источника и формы права (монистический подход) роль правообразующего фактора также невозможно отрицать, другое дело, что здесь эта роль становится самой принципиальной, непосредственно и оперативно воздействующей на характер окончательного (конститутивного) оформления норм права в рамках закона, подзаконного нормативного правового акта либо иного источника (формы) права.

Таким образом, правообразующие факторы не только характеризуют саму объективную конструкцию правообразования, но и выполняют функцию важного логического соединения между истоками и источниками права.

О.А. Дизер

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННЫХ НА ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРАВСТВЕННОСТИ

Современная ситуация характеризуется назревшей потребностью совершенствования защиты общественной нравственности с учетом роста количественных и качественных характеристик негативных последствий от угроз, исходящих от наркотизма, пьянства, алкоголизма, бродяжничества, попрошайничества, проституции. Подобное переосмысление прежде всего важно с позиции обеспечения нравственного благосостояния всего общества и отдельного индивида,

¹ См.: Спирин М.Ю. Соотношение истока права, источника права и формы права с позиции волевой концепции правообразования // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4, № 1. С. 23–28.

усиления роли государства в вопросах реализации гражданами своих прав в рассматриваемой сфере, особенно в местах, открытых для их свободного посещения.

К числу наиболее перспективных направлений совершенствования норм административного законодательства, направленных на защиту общественной нравственности, можно отнести следующие.

В настоящее время КоАП РФ не содержит норм, устанавливающих ответственность за бродяжничество и попрошайничество. Учитывая актуальность вопросов защиты общественной нравственности, на региональном уровне предпринимаются попытки установить административную ответственность за данный вид антисоциального поведения.

Очевидно, что введение административной ответственности на федеральном уровне за занятие бродяжничеством и попрошайничеством будет способствовать усилению эффективности защиты общественной нравственности от угроз, связанных с рассматриваемыми антисоциальными явлениями. Однако применение мер административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством должно осуществляться после применения административно-правовых мер защиты общества от таких угроз. Игнорирование лицом указанных мер, а равно и занятие бродяжничеством и попрошайничеством после применения указанных мер (прежде всего, направленных на его ресоциализацию) также должны выступать основанием для привлечения лица к административной ответственности. В свою очередь совершение административного правонарушения может являться основанием для привлечения лица к уголовной ответственности за совершение аналогичных противоправных деяний.

Несмотря на введение административной ответственности за занятие проституцией, законодатель ни в административном, ни в уголовном законодательстве не раскрыл понятие «проституция». Отсутствует такое определение и в ведомственных нормативных актах, что в некоторой степени осложняет защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими.

Полагаем, что под *проституцией* следует понимать действия, направленные на удовлетворение сексуальных потребностей клиентов, осуществляемые систематически и заранее обусловленные получением вознаграждения в денежной или иной форме.

Некорректная формулировка и возникающие в связи с этим трудности в толковании и применении ст. 6.12 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, позволяют говорить о необходимости внесения в нее изменений. По нашему мнению, наиболее приемлемым будет разграничение ответственности за сводничество и другие виды содействия проституции, поэтому целесообразно изменить и дополнить статью КоАП РФ, предусматривающую ответственность за указанные действия.

А.В. Кропачева

ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО АППАРАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

В соответствии с п. «з» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий. Полномочия субъектов Российской Федерации по защите населения и территорий от ЧС, заключающиеся в решении вопросов организации эффективной системы управления, обеспечения пожарной безопасности, регулирования деятельности аварийно-спасательных служб, оповещения населения, создания и использования резервов материальных ресурсов и др., закреплены в ряде федеральных законов, в первую очередь в Федеральном законе 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Указанный значительный объем полномочий субъектов РФ в рассматриваемой сфере способствовал формированию существенной по объему нормативной правовой базы в области защиты населения и территорий от ЧС регионального характера. Однако, несмотря на одинаковый правовой статус субъектов Российской Федерации, в

текстах законов субъектов о защите населения и территорий от ЧС этот вопрос не имеет единой трактовки. В числе основных проблем называются: несогласованность терминологических определений с положениями федерального законодательства о ЧС, нечеткость в установлении предмета правового регулирования законов, вторжение в компетенцию органов власти другого уровня, неразработанность методик оценки выявления и профилактики рисков возникновения ЧС, несвоевременные обновления и актуализация регионального законодательства¹.

В настоящей статье рассмотрим вопрос качественного терминологического аппарата, позволяющего предопределить возможность унифицированного подхода к пониманию проблем обеспечения безопасности при ЧС, что необходимо для дальнейшего совершенствования законодательства и нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

В ряде законов субъектов РФ понятие «чрезвычайная ситуация» не раскрывается, а указывается сфера его действия – регулирование отношений в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, например, Закон Московской области 2005 г. «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Закон Республики Алтай 2012 г. «О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Закон ХМАО – Югры 2007 «О защите населения и территорий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера» и др.

В других законах субъектов РФ имеются указания о том, что понятия, используемые в них, применяются в том же значении, что и в законодательстве РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Например, Закон Хабаровского края 1996 г. «О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Закон Тюменской области 2004 г. «О предупреждении и ликвидации природ-

¹ Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий : XX Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. МЧС России. М., 2015. С. 233–234.

ных и техногенных чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера», Закон Амурской области 1997 г. «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В ряде законов субъектов РФ понятийный аппарат соответствует федеральному законодательству, например, Закон республики Дагестан 2001 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Закон Приморского края 1999 г. «О защите населения и территории Приморского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

Закон республики Крым 2014 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», Закон республики Татарстан 2004 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» в определении чрезвычайной ситуации в качестве оснований ее возникновения называют источники природных, техногенных, биолого-социальных чрезвычайных ситуаций. В данных законах общее понятие «ЧС» совпадает с понятием «ЧС», содержащимся в ФЗ № 68, а также раскрываются определения следующих понятий: «природная чрезвычайная ситуация», «техногенная чрезвычайная ситуация, «биолого-социальная чрезвычайная ситуация».

В Законе Санкт-Петербурга 2005 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге чрезвычайная ситуация понимается как «обстановка на территории Санкт-Петербурга, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, террористической акции, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение жизнедеятельности людей».

Понятие ЧС, изложенное в Законе ЯНАО 2004 г. «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», раскрывает ЧС как «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, пожара, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей, в том числе гибель оленей и

уничтожение рыбных запасов». То есть некоторые субъекты Российской Федерации конкретизируют перечень источников чрезвычайных ситуаций с учетом своих особенностей, например, террористическими акциями, или последствиями, такими как «гибель оленей и уничтожение рыбных запасов».

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о необходимости устранения дефектов в понятийном аппарате законов субъектов Российской Федерации о ЧС; исключения несогласованностей терминологических определений с положениями федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях; изъятия излишних, не обусловленных предметом регулирования понятий, исключения норм, которые приводят к неоправданному дублированию норм законодательства субъектов Российской Федерации с положениями федерального законодательства.

М.П. Кушарова

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Сельскохозяйственная отрасль экономики любого государства является одной из основных, обеспечивающих жизнедеятельность гражданского общества, так как служит основой для его продовольственной безопасности и создает социальную стабильность в нашей стране. Поэтому следует признать, что эта тематика остается всегда актуальной, в том числе и для научных исследований в любой сфере деятельности.

Поскольку любая отрасль экономики функционирует так, как ею управляют, а содержание управления определяется характером и особенностями общественных отношений, составляющих объект управляющего воздействия, то есть специфика объекта определяет и особенности управления в этой сфере, постольку современное состояние сельскохозяйственного производства нуждается в правовом регулировании как субъектов, так и объектов управления.

В сельском хозяйстве чаще, чем в иных отраслях, сталкиваешься с игнорированием или непониманием правового статуса субъектов

сельскохозяйственного производства, договорной дисциплине, да и правовой неграмотности в целом. При этом определение объекта управления требует не только точного выявления сферы отношений, подпадающих под властное воздействие, но и субъектов этого управляющего воздействия.

Несмотря на то что в аграрном секторе Новосибирской области наметились позитивные сдвиги, тем не менее, проблема, на наш взгляд, заключается в том, что не состоялось «окончательное вхождение аграрного сектора в новые правовые условия хозяйствования»¹. Сельскохозяйственная отрасль экономики России практически находится в постоянном реформировании, и в течение последних десятилетий государственное управление этой отраслью претерпевает постоянные изменения, становится более сложным, разобщенным и не взаимосвязанным. Нельзя не согласиться с ведущими аграриями Новосибирской области в том, что «Основная проблема, которую я вижу (и, слава богу, не только я): за последние годы общая система управления сельским хозяйством региона оказалась разбалансированной, “разорванной” на фрагменты: ослабили управленческие связи между областным Минсельхозом и районными сельхозуправлениями. В связи с чем решения управленческого характера на местах реализуются не так, как это необходимо»². И, как указывает председатель ОС МСХ НСО Александр Тепляков в своем интервью, «...нынешняя ситуация в новосибирском АПК требует более тесной совместной работы управленцев из Минсельхоза и аграрного сообщества. Также отчасти потеряна преемственность поколений, утрачены сами традиции управленческой работы. Вроде бы есть коллектив профессионалов, разбирающихся в сельском хозяйстве, но “магия больших цифр” иногда затмевала суть происходящих процессов. В результате в принимаемых решениях зачастую не стало того, что называется системной аграрной политикой. То есть видения перспективы. Это касается и технической политики, и развития отдельных отраслей»³.

¹ Кондраткова Н.Ю. К вопросу об эволюции экономических отношений в процессе совершенствования системы управления качеством // Проблемы современной экономики. 2010. № 1 (33). С. 102–104.

² ПРЕДСЕДАТЕЛЬ. № 1 (85). Февраль 2019. С. 18.

³ Там же. С. 19.

Анализ деятельности агропромышленного комплекса страны в целом и в регионах в частности за последнее десятилетие и практика реализации всех мер по увеличению объемов производства отечественной сельхозпродукции заставляют задуматься о несовершенстве правового регулирования в управлении сельским хозяйством, о недостаточности и противоречивости нормативных актов, направленных на его реорганизацию, на утрату системного управления аграрной политикой как в регионе, так и по всей стране¹.

Полагаем, что обновление системы управления и всего механизма государственно-правового регулирования рыночных отношений в аграрном секторе экономики необходимо рассматривать с позиции изменения его статуса под влиянием формирующихся отношений в агропромышленном комплексе, поскольку этот комплекс содержит различные структурные элементы с учетом специфики местных особенностей и с многочисленными иерархическими и порой противоречивыми связями. Так, в Новосибирской области федеральные исполнительные органы сельскохозяйственной отрасли в течение последних лет меняли свое наименование, называясь то Департаментом, то Управлением, то Министерством сельского хозяйства, в общем-то, существенно не изменяя своей сути. Тогда, как считают специалисты органов управления сельским хозяйством, государственный орган регионального значения должен иметь форму «управления»². Однако в течение последних десятилетий государственное управление этой отраслью претерпевает постоянные изменения, становится более сложным, разобщенным и невзаимосвязанным.

В муниципальных районах субъектов Сибирского федерального округа нет единообразного подхода к наименованию и организационно-правовой форме органа управления сельским хозяйством, вследствие чего и объем полномочий этих органов различен. Следовательно, необходима их классификация на основе анализа положений об этих органах. Проанализировав Положения органов исполнительной власти Новосибирской области и 30 районов НСО, следует признать, что непосредственно полномочия органов местного само-

¹ Кондраткова Н.Ю. Ответственность недобросовестного должника: теория и практика // Альманах современной науки и образования. 2013. № 12 (79). С. 95–99.

² Розова С.С. Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск: Наука, 1986. С. 102.

управления по управлению сельским хозяйством реализуется через специализированный аппарат – отраслевой исполнительный орган местного самоуправления: из них в трех районах иные названия (Черепановский, Мошковский и Купинский районы) – это управления по развитию сельскохозяйственного производства, рынка сырья и продовольствия, в трех районах – отделы сельскохозяйственного производства, в остальных районах традиционно – управления, действующие как самостоятельные структурные единицы местной администрации, осуществляющие на основе единоначалия функции управления сельскохозяйственной отраслью района. Такие структурные единицы системы органов местного самоуправления, обладая достаточной степенью организационного единства и обособленностью от других структурных единиц, наделены статусом юридического лица. При этом следует руководствоваться тем, насколько это будет способствовать, во-первых, выполнению основных функций, а во-вторых – ее собственному нормальному функционированию. Казалось бы, федеральное законодательство не предусматривает придание статуса юридического лица структурному подразделению, однако, тем не менее, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает создание структурного подразделения администрации со статусом юридического лица. Анализируя действующее в настоящий момент положение Министерства сельского хозяйства, можно говорить о том, что данная организационно-правовая структура обусловила рост управленческого аппарата на всех уровнях, ведет к неоправданному дублированию полномочий управленческих структур при отсутствии обратных связей с производством, неповоротливости всей иррациональной структуры управления при выборочном субъективном подходе к принятию решений, ненужной в практике громоздкости и формальной отчетности, отсутствию единой комплексной правовой основы дальнейшего развития социально-экономических процессов в агропромышленном производстве.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОДИВШИМИСЯ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ, И ПОРЯДКЕ ЕГО ИСПОЛНЕНИЯ

Под административным надзором понимается система правовых и организационных мер, принимаемых государством в целях профилактики повторной преступности среди лиц, отбывших уголовное наказание в местах лишения свободы; деятельность государства в лице органов внутренних дел, осуществляющих проверку соблюдения специальных административных правил лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Основными задачами административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, являются, во-первых, предупреждение совершения данной категорией лиц преступлений и других правонарушений; во-вторых, оказание на данных лиц индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Необходимо отметить, что осуществление административного надзора в современной России сталкивается с серьезными проблемами, имеющими как правовой, так и организационный характер.

Правовые проблемы организации и функционирования административного надзора обусловлены отсутствием надлежащего правового регулирования социальной, психологической и воспитательной работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в направлении обеспечения их ресоциализации, освоения ими основных социальных функций как необходимого условия исправления и успешной адаптации в обществе после освобождения. «К сожалению, приходится констатировать, что решению данных вопросов в Законе об административном надзоре внимания не уделяется», – замечает Т.М. Калинина¹.

Совершенствованию и повышению роли административного надзора будет способствовать и четкость в определении его пред-

¹ Калинина Т.М. Понятие и юридическая природа административного надзора // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 44–46.

метно-отраслевой принадлежности¹. Многими учеными-юристами отмечается, что в государстве отсутствует правовое закрепление постпенитенциарной профилактической работы с лицами, освободившимися из мест лишения свободы². Поэтому наиболее целесообразным представляется возложение функций по обеспечению административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, на уголовно-исполнительную систему, а правовая основа регулирования данных правоотношений будет являться предметом уголовно-исполнительного законодательства соответственно.

Изучив правоприменительную практику действий органов внутренних дел, можно сделать вывод, что деятельность полиции в данном направлении заключается только в контроле за соблюдением лицами, освободившимися из мест лишения свободы, установленных ограничений.

Таким образом, к числу организационно-правовых проблем административного надзора следует отнести отсутствие социально ориентированных задач в адаптации и реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, необходимой социальной, правовой и психологической помощи, а также содействия в их трудовом и бытовом устройстве.

Т.Н. Козоль

ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ КОРРУПЦИОННЫЙ ПРОСТУПОК – ДИСЦИПЛИНАРНАЯ «ТРАДИЦИЯ» ИЛИ НОВАЯ ПРАВОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ?

Анализ антикоррупционных норм инкорпорированных в систему правового регулирования служебных правоотношений государственных служащих различных видов государственной службы, правоприменительной и судебной практики в вопросе дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения свидетель-

¹ Уголовно-правовое воздействие / Г.А. Есаков, Т.Г. Понятовская, А.И. Парог, А.И. Чучаева. М., 2012. 341 с.

² См., например: Зинина Н.А. Административный надзор в предупреждении постпенитенциарной преступности: роль и эффективность // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35).

ствуует, что мы имеем дело с иным по своей природе дисциплинарным правонарушением.

Отдельными доказательствами приведенного утверждения служат следующие аргументы:

1. Особенность способа правового закрепления составов коррупционных дисциплинарных правонарушений. Законодатель определяет их в двух нормативно-правовых плоскостях – антикоррупционном законодательстве и правовом поле, содержащие нормы служебного права различных видов государственной службы, что приводит к научной полемике о факте их наличия / отсутствия.

2. Виды дисциплинарных коррупционных правонарушений, вернее, их «отсутствие». «Традиционные» дисциплинарные правонарушения и законодательство, и сложившаяся правоприменительная практика делят на «простые» и грубые. Все составы коррупционных дисциплинарных правонарушений законодательно отнесены к грубым, что привело на практике к обеспечению показателей «эффективной» борьбы с коррупцией в духе «боевых действий». Рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (письма от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073, от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»), направленные на совершенствование правового инструментария, не обладают надлежащим правовым весом. Их адресат в лице подразделений и должностных лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, остается в своем праве, следовать им или нет.

3. «Особая» природа коррупционного дисциплинарного правонарушения проявляет себя и в субъективной стороне. В «классических» дисциплинарных правонарушениях работает презумпция невиновности, и вопрос субъективной стороны имеет скорее конструктивно-теоретическое значение с общим, не конкретизирующим обозначением умысла, нежели практико-ориентированную роль. Природа всех коррупционных правонарушений такова, что их совершение возможно только с прямым умыслом и наличием у субъекта корыстного мотива. Анализ антикоррупционного законодательства и норм служебного права, показывает отказ законодателя устанавливать степень вины лица, совершившего дисциплинарное коррупционное правонарушение. На практике это приводит к трансформации презумпции невиновности в презумпцию виновности и фактически-

му изменению правовой позиции субъектов дисциплинарных коррупционных правоотношений.

4. Расследование данных видов правонарушений обеспечивается самостоятельным дисциплинарным производством с установлением законодателем специально уполномоченных на то субъектов, иных сроков исчисления для его открытия (совершение / обнаружение), собственно проведения служебного разбирательства, давности привлечения к ответственности.

5. Относительно «самостоятельный» институт дисциплинарной ответственности за коррупционные дисциплинарные правонарушения, включающий как «традиционные» дисциплинарные взыскания, так и «увольнение в связи с утратой доверия» в порядке реализации дисциплинарного взыскания.

И.В. Малышева

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Современные условия жизни общества можно охарактеризовать как быстро меняющиеся и информационно наполненные. Технологии нашего времени позволяют передавать и обрабатывать информацию достаточно быстро. Вместе с тем скорость и формы передачи информации поднимают вопросы о ее (информации) объективности и о возможности обработать такой объем информации, выделить необходимое и эффективно реализовать.

Это довольно актуально для правовых систем. Создание и реализация права должны осуществляться с учетом условий современного информационного общества, под которым понимается «общество, в котором информация, уровень ее применения и доступность кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан»¹.

Наметившееся расширение информационно-технических возможностей позволяет ожидать в ближайшей перспективе рационали-

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.

зацию и автоматизацию научной деятельности¹. Нужно признать, что это уже осуществляется не только в научной деятельности, но и в процессе создания, обработки и систематизации правовой информации и документов. В частности, в правотворческом процессе активно используются информационные технологии и Интернет. Важно понимать, что кроме положительных ожиданий информатизации в реальной жизни проявляются и ее недостатки.

Современные информационные технологии, с одной стороны, позволяют хранить и упорядочивать большой объем информации, а с другой стороны, требуют ускорение процесса обработки. Говоря о правотворчестве, необходимо отметить, что для настоящего времени характерно увеличение правотворческой нагрузки на каждый орган, задействованный в процессе создания нормативных правовых актов. Анализ законодательной активности Государственной Думы РФ подтверждает высказанный тезис: количество федеральных законов, вступивших в силу, с каждым годом растет. В 1996 г. подписано Президентом РФ 152 закона; в 1999 г. – 226; в 2003 г. – 191; в 2007 г. – 341; в 2010 г. – 431; в 2015 г. – 478; в 2016 г. – 524; в 2017 г. – 512; в 2018 г. – 489². Таким образом, с 1996 г. количество принимаемых и вступивших в силу законов в Российской Федерации увеличилось более чем в два раза, т.е. примерно на 300 законов в год, в два раза увеличилось количество законов (почти на 100 законов), принимаемых в первом чтении³. Несмотря на это, высказывается мнение, что законодатель не всегда успевает за стремительно меняющейся действительностью, это приводит к ситуации, когда фактически складывающиеся в экономической сфере отношения и формирующиеся потребности нового информационного общества не получают должного правового регулирования⁴.

¹ Варганова М.Л. Переход от индустриального общества к обществу информационному // Проблемы теории и практики современной науки : материалы IV Междунар. науч.-практ. конференции : сб. науч. тр. / науч. ред. С.В. Галачиева. 2015. С. 92. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_23848626_16786477.pdf

² Официальный сайт Государственной Думы // Статистика законодательного процесса. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 17.01.2019).

³ Там же.

⁴ Казаченок О.П. Несоответствие действующего законодательства потребностям информационного общества на примере договора займа электронных денежных средств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 48.

Вместе с тем важно понимать связанные с законотворческим процессом явления: первое – новый закон требует создания подзаконных актов для реализации положений закона, количество последних подсчету вряд ли поддается; второе – эти законы нацелены на регулирование конкретных общественных отношений обычных граждан в условиях презумпции знания законов. Таким образом, заложенные в правотворчестве последствия и социальные риски информационного общества тоже должны исследоваться.

А.Д. Безилях

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ КАК ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Понятие «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации» появилось в российском конституционном праве сравнительно недавно. Этот термин впервые был введен в научный оборот Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». В юридической литературе проблема определения понятия «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации» была и остается дискуссионной. Существуют различные подходы к пониманию сущности правовых позиций Конституционного Суда. Однако авторы сходятся во мнении, что правовые позиции Суда содержатся в его итоговых решениях (постановлениях и определениях), причем не только в резолютивной, но и в мотивировочной части.

Вопрос признания правовых позиций Конституционного Суда источниками права тесно связан с проблемой отнесения к таковым самих решений Конституционного Суда. Подходы к решению данного вопроса можно условно разделить на две группы. Первая группа авторов выступает против признания решений Суда источниками права. Другая же придерживается противоположной точки зрения, относя решения Конституционного Суда к источникам права, при этом признавая их прецедентом, нормативным правовым актом, доктриной или самостоятельным источником права.

Вопрос определения юридической силы решений Конституционного Суда и, как следствие, содержащихся в них правовых позиций

до настоящего момента однозначно не решен. Однако роль правовых позиций Суда усиливается тем, что они, восполняя пробелы в законодательстве, указывают направления дальнейшего развития законодательства.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права имеют важнейшее значение для развития и совершенствования избирательного права и процесса. Рассмотрим несколько примеров.

Так, одна из первых правовых позиций Конституционного Суда в сфере избирательного права содержится в Постановлении от 10 июля 1995 г. № 9-П, в котором Суд указал на недопустимость внесения изменений в правила подсчета голосов в ходе проведения одних выборов, так как это нарушает равенство избирательных прав граждан. Сформулированное правило было позднее включено в Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При рассмотрении вопроса о конституционности «ценза» оседлости в субъектах Федерации Конституционный Суд пришел к выводу, что закрепление в конституции (уставе) субъекта Федерации дополнительных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права является нарушением конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения и места жительства. В дальнейшем Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определил, что установление федеральным законом, законом субъекта Федерации продолжительности проживания на определенной территории Российской Федерации в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается (п. 5 ст. 4).

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что правовые позиции, сформулированные в постановлениях и определениях Конституционного Суда, определяют пути дальнейшего развития избирательного права. Они позволяют не только совершенствовать избирательное законодательство, но и гарантировать конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

И.А. МАЛИНОВСКИЙ ОБ ИСТОЧНИКАХ РУССКОГО ПРАВА

И.А. Малиновский (1868–1932), профессор Императорского Томского университета по кафедре истории русского права, неоднократно подчеркивал, что в университетском преподавании истории русского права первостепенное значение имеет вопрос об источниках права. Материалом для изучения истории права служат памятники законодательства и памятники обычного права.

Памятниками законодательства служат: договоры (международные и внутренние), уставы и указы (отдельные законы) и кодексы. Памятниками обычного права являются летописи, записки, акты, отчасти вещественные памятники, произведения духовной и светской литературы, а равно живое обычное право¹. Законодательным памятникам в курсах по истории русского права уделяется большее внимание, чем памятникам обычного права, хотя изучение последних представляется не менее важным, если исходить из того, что «история застаёт восточных славян во время полного господства у них обычного права»².

Первый период истории русского права есть время господства обычного права: законодательная деятельность власти еще не может конкурировать со сферой действия обычая. Второй период – московский – является временем равновесия закона и обычая: само законодательство лишь узаконивает обычай. И только третий период (с конца XVII века) становится временем господства закона, но и в этом периоде обычное право не вымирает.

Важнейшим источником старинных юридических обычаев являются летописи. В их оценке следует руководствоваться следующим правилом: «однообразное повторение одних и тех же действий есть вернейший указатель для распознавания обычного права»³.

¹ Малиновский И.А. Учебное пособие по истории русского права. Томск: Товарищество «Печатня С.П. Яковлева», 1900. С. 11.

² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. 3-е изд. Киев; Санкт-Петербург, 1900. С. 94.

³ Малиновский И.А. Указ. соч. С. 15.

Другим источником обычного права, хотя и не всегда отличающимся той простотой и беспристрастием, которые свойственны русским летописям, являются записки иностранцев (например, Константина Порфироносного или Герберштейна). К сообщаемым ими фактам надо, однако, относиться с осторожностью: иностранные авторы, описывая явления жизни чужого народа, легко могут впасть в ошибку или отнести к ним предвзято. В качестве достоверных принимаются такие свидетельства иностранцев, которые подтверждаются и другими источниками или, по крайней мере, не противоречат им.

Важнейшей формой выражения обычного права являются акты юридических сделок и судебные акты, служащие преимущественно для распознавания права гражданского и уголовного. В качестве таковых выступают рядные записи при обручении, духовные грамоты, акты об усыновлении, мировые и правые грамоты, купчие, заемные, акты служилой кабалы т.д.

К памятникам обычного права относятся также сборники живого обычного права. Сохраняемое традицией, обычное право в высшей степени консервативно. Вследствие такой консервативности современное живое обычное право может представлять нам порядки, господствовавшие в глубокой древности: в современных свадебных обрядах, например, можно найти указания на такие первоначальные формы брака, как похищение невесты или ее покупке.

Свидетельства о нормах обычного права можно найти и в произведениях литературы, духовной и светской. Из первых для истории русского права особое значение имеют «Жития святых»¹, а также поучения и послания духовенства. Обычное русское право во многом прямо противоречило христианской морали. Послания представителей церкви свидетельствуют о тех нормах канонического права, которые проводились в жизнь, а также указывают на те нормы обычного права, с которыми христианской церкви приходилось вести борьбу. Так, многочисленные поучения духовенства с достоверностью свидетельствуют о том, что многоженство на Руси допускалось по обычному праву и после принятия христианства.

Сведения о правовых обычаях исследователь может черпать и из произведений светской литературы. Причем юридические воззрения,

¹ См.: Ключевский В.О. Древнерусские жития святых как исторический источник. М., 1871. С. 437.

выраженные в литературных памятниках, могут находиться в двойном отношении к положительному праву. Они могут в полной мере соответствовать существующим в данное время нормам права (как, например, «Домострой», являющийся достовернейшим памятником московского обычного права), а могут и расходиться с ними, указывая на более или менее отдаленные идеалы в области права («Наказ» Екатерины II содержит в себе передовые философские начала права, заимствованные из Монтескье и Беккариа и не имевшие ничего общего с фактическим состоянием действовавшего тогда права). С обеих указанных точек зрения литература имеет значение для истории права. Так, например, при изучении истории древнейшего русского права юрист пользуется и «Поучением Владимира Мономаха», и «Словом о полку Игореве», и «Словом Даниила Заточника», черпая отсюда сведения о нормах обычного права.

Кроме того, художественная литература имеет и другое, более важное значение для правоведения: она, изображая различные явления общественной жизни, дает оценку действующего положительного права и указывает идеалы в области права. И если с точки зрения того направления научной юридической мысли, которое называется возрождением естественного права, задачей правоведения является свободная критика положительного права с позиции соответствия его правовым идеалам общества, то между правоведением и художественной литературой существует тесная и неразрывная связь. Художественная литература, насколько она касается вопросов права, является союзником правоведения, и весьма сильным, если учесть ее влияние на общество. Ведь одни и те же юридические идеи могут проводиться и в научных правовых трудах, и в произведениях художественной литературы. Но наука доступна немногим, и научное сочинение находит только десятки или сотни читателей, в то время как художественная литература действует на огромные массы людей. Правовые идеи, которые проводятся в произведениях художественной литературы, постепенно переходят в общественное сознание, и то, что раньше представлялось отдаленным идеалом, со временем становится действительным фактом. Таким образом, художественная литература становится одним из факторов, способствующих прогрессивному развитию права. И если с точки зрения социологического направления правовой мысли задача юридической науки заключается в изучении права в связи со всеми другими явлениями общественной жизни, то понятно важное значение художественной литературы для

правоведения и с этих позиций. Оно состоит в том, что художественная литература не только является памятником положительного права, но и дает оценку этого права, указывает его идеалы и, таким образом, способствует прогрессивному развитию правовой жизни¹.

Г.А. Исакова

КОНГРЕСС И ПРЕЗИДЕНТ США В XX–XXI вв.

Конституционный принцип разделения властей, подкрепленный системой сдержек и противовесов, затрагивает, прежде всего, проблему законодательной и исполнительной ветвей власти в США. В XX–XXI вв. вследствие усложнения общественной жизни, гораздо более активного вмешательства государства в социально-экономическую сферу, расширения внешнеполитической активности США (особенно после Второй мировой войны), горячих и холодных войн, экономических кризисов заметно усилилась и качественно изменилась власть президента.

Полномочия президента США велики – глава государства, глава правительства, лидер одной из двух партий, сменяющих друг друга у руля правления, главнокомандующий, руководитель дипломатической службы страны, координатор экономической и социальной политики, важная сила в законодательстве.

В качестве главы правительства президент контролирует федеральную исполнительную власть и проведение в жизнь законов Конгресса.

Полномочия в дипломатической сфере позволяют главе государства заключать договоры, исполнительные соглашения (договоры, не требующие ратификации Сената), устанавливать дипломатические отношения.

Несмотря на отсутствие у президента права законодательной инициативы по Конституции США, именно он чаще всего определяет законодательную повестку дня конгресса путем ежегодного представления проекта федерального бюджета, в котором определяются

¹ Малиновский И.А. Вопросы права в сочинениях А.П. Чехова. Доклад, читанный в заседаниях Томского Юридического Общества 9 и 30 октября 1904 года. Томск: Паровая типо-литография П.И. Макушина, 1905. С. 2–5.

национальные приоритеты, посланий о положении в Федерации, о состоянии экономики, в которых содержится развернутая программа законодательной деятельности конгресса или формулируются конкретные законодательные предложения. Широко применяет президент и очень похожие на законы исполнительные приказы, прокламации, имеющие важное политико-правовое значение.

Использует исполнительная власть и делегированное законодательство, когда конгресс передает президенту часть своих законодательных полномочий в целях детализации внутренней и внешней политики, в свою очередь президент передает эти полномочия административным органам, осуществляющим регламентарную власть.

Будучи главнокомандующим, президент возглавляет армию и флот США, производит назначения в офицерском корпусе, принимает решения о начале боевых действий и пользуется широкими полномочиями в период войны.

Военные полномочия конгресса также значительны – право объявления войны и участие в ратификации договоров о мире, право набирать и содержать армию и флот, издавать положения об их устройстве и управлении.

Несмотря на это, в XX в. прерогатива конгресса объявлять войну во многом узурпирована президентом, который часто при этом использует «функциональные эквиваленты» объявления войны: одобрение конгрессом военных расходов, принятие закона о воинской повинности или Тонкинской резолюции 1964 г., развязавшей руки для войны во Вьетнаме, хотя формально она одобряла применение президентом всех необходимых мер для защиты американских интересов и жизни американских граждан в соответствующем регионе.

Создание системы военно-политических союзов Запада в 40–60-е гг. также превращало в формальность полномочие конгресса объявлять войну. Статья 5 Соглашения о НАТО предусматривает, что нападение на одну из стран – участниц блока означает нападение на всех остальных. Без прямого согласия конгресса была начата война в Корее, названная «полицейской акцией Трумэна», в 1965 г. – во Вьетнаме.

Чрезмерно возросшие военные полномочия президента, «вьетнамский синдром», вынудили Конгресс принять Резолюцию в 1973 г. о военных полномочиях, ст. 3 которой требует, чтобы президент «во всех возможных случаях» консультировался с конгрес-

сом перед отправкой вооруженных сил в район боевых действий. Несанкционированное использование вооруженных сил ограничивается сроком 60 дней. Президенту предоставляется право отсрочить вывод войск еще на 30 дней, если это облегчает условия их вывода.

Однако особо значимой сферой столкновения интересов конгресса и президента является бюджет. Закон о сбалансированном бюджете 1985 г. устанавливает компромиссное сотрудничество двух ветвей власти и гибкий контроль над бюджетом, особенно в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, кризисов.

Таким образом, Конституция США 1787 г. позволила и ныне существующим политическим институтам без революций, эволюционным путем приспособиться к реалиям XX–XXI вв. и еще более тесно взаимодействовать и сотрудничать друг с другом.

Е.А. Шушарина

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ выделяется два конкретных вида государственной службы – государственная гражданская служба и военная служба. Остальные возможные виды службы объединены термином «государственная служба иных видов». Вряд ли это является корректным по следующим соображениям:

1. Отказ от идеи выделения правоохранительной службы как бы означает, что намечается тенденция ослабления внимания государства к правоохранительным органам, недопонимания их роли в процессе обеспечения безопасности общества, граждан и самого государства. Такое положение не соответствует действительности.

2. Если отказ от идеи формирования в ближайшем будущем государственной правоохранительной службы как одного из видов государственной службы связан с отсутствием признака системности, единства и взаимодействия правоохранительных органов, то необ-

ходимо иметь в виду, что принцип централизации не является приоритетным для наличия системы органов, нет прямой зависимости между централизацией и системностью органов.

3. Для выделения самостоятельного вида государственной службы необходимо прежде всего оценить значимость характера профессиональной служебной деятельности для общества и государства, ее особенности. Следующим фактором, необходимым для выделения самостоятельного вида государственной службы, является наличие сложившейся нормативной базы. И, наконец, органы, в которых осуществляется самостоятельный вид государственной службы, должны представлять собой систему, основанную на структурной взаимосвязи ее элементов. Система органов, в которых осуществляется гражданская и военная служба, признается сложившейся, хотя это вопрос неоднозначный. Ведь гражданская служба осуществляется в системах законодательных, исполнительных и судебных органов, а также иных государственных органов; военная служба осуществляется не только в Вооруженных силах, но и в иных органах и формированиях. Правоохранительные органы объединить в одну систему возможно только путем развития их взаимодействия и формирования правовой основы государственной федеральной правоохранительной службы, в первую очередь приняв Федеральный закон «О правоохранительной службе (деятельности)». Этот закон поможет решить проблемы межведомственной координации деятельности правоохранительных органов, оптимизацию функционирования этих органов.

Выделение правоохранительной службы как самостоятельного вида государственной службы необходимо для повышения авторитета и эффективности деятельности государственных структур, призванных обеспечить правопорядок в государстве, защиту прав и свобод граждан.

Правоохранительная служба существует, этот вывод можно сделать, сопоставляя ее с другими видами государственной службы, отмечая аналогичность их характерных признаков, таких как значимость, специфика прохождения службы, наличие правомочий государственного принуждения.

Таким образом, в систему государственной службы РФ логично было бы включать четыре вида государственной службы:

– государственная гражданская служба (федеральная и субъектов РФ);

- государственная федеральная военная служба;
- государственная федеральная служба, связанная с правоохранительной деятельностью;
- государственная федеральная служба иных видов.

Е.О. Воронкова

ПОНЯТИЕ И РОЛЬ ИНТУИТИВНОГО ПРАВА В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Концепция интуитивного права в своем основании имеет мощную теоретическую базу. З. Фрейд высказался о «силовой природе» права, К. Юнг выдвинул теорию зарождения «архетипов» коллективного бессознательного как психологических основ правосознания, Э. Фромм – концепции «социального характера и гуманизации права», а Л.И. Петражицкий вводит понятие первичной эмоции, этической эмоции и самого «интуитивного права» в оборот. Все это можно назвать интуитивно-психологическими предпосылками и формами рефлексии права.

Предлагаем определить с понятием интуитивного права, однако необходимо решить вопрос о том, что из себя представляет интуиция в целом.

Интуиция не всегда проявляет себя как что-то сверхъестественное, идущее от таинственных высших сил.

С точки зрения психологии – это функция ума, проявляющего себя в быстроедействие или логической интуиции.

Считается, что данный вид интуиции основан на таком сверхбыстром переборе вариантов, как например это делают шахматисты и представляет собой присчитывание множество путей решения проблемы.

В основе этого вида интуиции лежит умение человека мгновенно делать выводы, не отдавая себе отчета и не задумываясь о том, как это происходит, как бы сокращая длительность рассуждения и его промежуточные ходы. По своей сути интуиция представляет собой «быструю логику», основанную на чувственном опыте.

Таким образом, интуиция – специфическая форма познавательного процесса, характеризующаяся непосредственностью, внезапностью, неосознанностью, получившая развитие в трудах В.Ф. Асмуса,

А.А. Налчаджян, Я.А. Пономарёва, Р. Акоффа и Ф. Эмери, которые утверждают, что интуиция есть неосознанное умозаключение.

Неосознанное умозаключение – это и есть логическая интуиция, способная из сложного семантического поля быстро выбрать нужный вариант действия.

Возвращаясь к понятию интуитивного права, следует сказать, что оно носит императивно-атрибутивный (обязательно-притязательный) характер, т.е. представляет собой переживания чувства обязанности сделать что-то (императивная норма) и переживания чувства правомочия на что-то. Таким образом, интуитивное право отождествляется, по сути, с правосознанием. Таким образом, интуитивных прав столько, сколько индивидов¹.

Сегодня, когда право теряет связь с индивидом, вопрос об актуализации концепции интуитивного права стоит максимально остро. А возникшая проблема – «крайность» позитивистского типа правопонимания.

Остро стоящий вопрос роботизации правоприменительной деятельности, исходя из современных тенденций, решится в пользу искусственного интеллекта, а не человека. Если мы используем только рациональную часть сознания для принятия решений, то необходимость в человеке отсутствует. Машина быстрее и точнее произведет анализ данных. Однако если мы признаем, что деятельность правоприменителя основывается не только на логических умозаключениях, то вопрос о роботизации, к примеру, деятельности судьей, даже не может подниматься. Решение, которое помимо рациональных умозаключений основывается на чувственном опыте, интуиции, чувствах обязанности и правомочия, роботу не по силам.

Подводя итог, стоит сказать, что концепция интуитивного права – это тот инструмент, который может помочь решить задачи, стоящие перед современным правоприменителем.

¹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. М. Меркушева ; Тип. т-ва «Екатерингоф. печ. дело», 1909. С. 480.

С.К. Хомушку

СУД И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС В ТУВЕ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

До XVIII в. общественные отношения у кочевых племен, проживавших на территории современной Тувы, регулировались, скорее, сложившимися веками обычаями и традициями, чем сводом законов.

Суд в период Цинской империи, когда Тува была подчинена Маньчжурской династии, на территории Урянхайского края (территория современной Тувы), как и в Монголии, начинает действовать кодекс законов – «Уложение Китайской палаты внешних сношений».

Уложение установило новую систему управления, судопроизводства, военной организации и положение духовенства. Поэтому оно является важным источником информации по судопроизводству и системе наказаний в Туве в период господства Цинской империи.

По кодексу судебными полномочиями обладали князья – тайцзи, которые проводили следствие, выносили приговор, осуществляли наказание. Судебный допрос велся с применением пыток, которых не могли избежать и свидетели. Смертную казнь Палата внешних сношений окончательно могла назначить только на основании приказа императора. Следствие и суд над преступниками в Урянхайском крае производил Ургинский Амбань, поэтому людей для решения их дела доставляли в Ургу.

В применении наказаний действуют принципы неотвратимости и соразмерности, а также среди всех законов к преступникам применялись более жестокие меры: «...наказывать их на основании тех законов, которые определяют наказание самое жестокое; если Монгольские законы строже... то наказывать всех во силе Монгольских законов, а если Китайские, то на основании Китайских»¹.

При судебном разбирательстве, а также при проведении следствия возможно было привести обвиняемого к присяге, отказ от которой автоматически означал виновность.

По Уголовному уложению человек, чьи права были нарушены, мог обратиться за защитой к Чжасаку или главному правителю пол-

¹ Монгуш А.Л., Салчак А.А.О. Судебная система Республики Тыва: история и современность // Закон и право. 2015. № 1. С. 155–158.

ка, к которому он принадлежит. Также предоставлялось право кассационной жалобы на решение суда в вышестоящие органы – Корпусному начальнику, в Палату внешних сношений. Данное уложение действовало на территории Тувы в период маньчжурского господства с 1818 по 1911 г.

В 1914 г. царское правительство объявило протекторат России над Тувой. В 1915 г. комиссар по делам Урянхайского края Григорьев обратился с циркулярным предписанием к тувинским нойонам и чиновникам. Особо было отмечено, что за нарушение предписания виновные будут наказываться в соответствии с царскими законами. Уже 2 декабря 1915 г. Григорьев полностью отменяет существовавшие до этого судебные порядки и вводит в крае царский порядок судоустройства и судопроизводства.

13–15 августа 1921 г. состоялся Всетувинский Учредительный Хурал, который провозгласил Туву как отдельное автономное государство. Функции правосудия возлагались в сумоне на совет, в кожууне – на коллектив. В то время в ТНР было 9 административных кожуунов: Тес, Тожу, Каа-Хем, Пий-Хем, Танды, Тере-Холь, Барын, Чоон, Улуг-Хем. Следовательно, уже с момента образования ТНР суды являлись коллективным органом, который был в каждом кожууне. Дела, неподсудные кожуунам (например, уголовные), разбирались Центральным Советом.

В феврале 1922 г. было создано Министерство юстиции ТНР, в состав которого входил и суд. Но следует указать, что самостоятельных полномочий суд не осуществлял. Все приказы и различные документы издавались от имени Правительства.

В сентябре 1928 г. на съезде ТНРП (Тувинской народно-революционной партии) были рассмотрены вопросы судопроизводства и принята программа. Данная программа предусматривала отмену телесных наказаний. Съезд принял меры к разработке уголовных и гражданских кодексов и предложил внести их на рассмотрение очередных сессий Великого Хурала.

В 1930 г. в республике была создана единая судебная система. В январе создан Верховный суд, в октябре – народные суды. Был изменен и утвержден кодекс суда, а также судебная система и документация.

Из Конституции ТНР 1936 г.: «При Правительстве создается Верховный суд Республики, имеющий своей целью вести, на осно-

вании законов, борьбу с правонарушениями, принимая решительные меры социальной защиты и исправительно-трудового воздействия по всем уголовным и гражданским преступлениям, направленным против независимости ТНР, против революционной законности, личных и имущественных прав аратских масс».

В соответствии с Конституцией ТНР 1941 г. правосудие осуществляется Верховным судом ТНР, его состав избирается Малым Хуралом трудящихся сроком на три года. Важным фактом в истории судебных органов является то, что Конституция ТНР от 1941 г. провозглашает: «Судьи независимы и подчиняются только закону»¹.

В это время судопроизводство в Туве ведется только на тувинском языке. Но лица, не владеющие тувинским языком, имели право ознакомиться с материалами дела и выступить во время процесса на своем родном языке. Разбирательство дел во всех судах было обязательно открытым. Закон о судеустройстве ТНР устанавливал, что правосудие осуществляется на начале единого и равного для всех граждан закона, независимо от их социального, имущественного и служебного положения, национальной и расовой принадлежности.

11 октября 1944 г. Тувинская Народная Республика вошла в состав СССР на правах Тувинской автономной области. В соответствии с Конституцией СССР были реорганизованы органы власти. Малый Хурал трудящихся ТНР преобразован в областной Совет депутатов трудящихся. Были возрождены органы юстиции. Функции руководства единой судебной системой возложены на Управление юстиции.

В сентябре 1956 г. областное управление юстиции было упразднено, а его функции переданы областному суду. Знаменательным событием стало преобразование Тувинской автономной области в Тувинскую АССР 10 октября 1961 г. Был избран Президиум Верховного Совета, образован Совет министров, приняты Законы Тувинской АССР о государственном устройстве, органах государственной власти и управления. Верховный суд Тувинской АССР становится высшим судебным органом, осуществляющим надзор за судебной деятельностью народных судов республики. Все суды Ту-

¹ Дубровский В.А. Конституции Тувинской Народной Республики // Ученые записки Тувинского научно-исследовательского института языка, литературы и истории. Кызыл, 1958. Вып. 6. С. 37.

винской АССР образуются на началах выборности судей и народных заседателей, избираются сроком на 5 лет. Рассмотрение гражданских и уголовных дел во всех судах осуществляется коллегиально; в суде первой инстанции – с участием народных заседателей.

На современном этапе в начале 1990-х гг. во всей стране происходят глобальные изменения. В 1993 г. Тува принимает новую Конституцию, в которой провозглашает себя суверенным демократическим государством в составе Российской Федерации. Законодательная власть принадлежит Верховному Хуралу Республики Тыва, исполнительную власть осуществляют Президент и Правительство Республики Тыва, позднее – Правительство во главе с Председателем.

Из Конституции Республики Тыва 1993 г.: «Правосудие осуществляется только судом. Избрание и освобождение судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного суда Республики Тыва производится по представлению председателя Верховного Суда и председателя Высшего Арбитражного суда по согласованию с Президентом Республики Тыва и Председателем Верховного Хурала Республики Тыва».

И.Ю. Макарчук, В.Ю. Панченко

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ ФОРМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ¹

К правовым формам реализации функций государства относят правотворческую и правоприменительную деятельность, которая в свою очередь подразделяется на оперативно-исполнительную и правоохранительную². Соглашаясь с определением правовых форм осуществления функций государства, отметим, что подразделение правоприменительной деятельности на оперативно-исполнительную и правоохранительную несколько оторвано от реалий юридической практики. По словам М.И. Байтина, «оперативно-исполнительная

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МД-721.2018.6.

² Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 76.

деятельность представляет собой связанную с повседневным разрешением разносторонних вопросов управления делами общества властную, творческую исполнительно-распорядительную работу государственных органов по осуществлению функций государства путем издания актов применения норм права, служащих основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений», в то время как правоохранительная деятельность есть «форма осуществления функций государства посредством властной оперативной работы государственных органов по охране норм права от нарушений, защите предоставленных гражданам субъективных прав и обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей»¹. Очевидно, что в первом случае речь идет об управленческой деятельности публичных органов и издании правовых актов управления (административно-правовых актов). Последние же представляют собой принятые государственным органом управленческие решения², причем такие акты обладают уникальной правовой природой, так как могут осуществлять абстрактное правовое регулирование, а также разрешать возникший в практике спор или индивидуальное дело³. Иными словами, в рамках управленческой деятельности могут издаваться нормативные правовые предписания, что дает основания выделить указанную деятельность в отдельную правовую форму осуществления функций государства. М.И. Байтин, характеризуя правовые акты, появляющиеся в результате правоохранительной деятельности, не указывал в качестве их признака, что они также как и акты управления, служат основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

Учитывая вышеизложенное, представляется более обоснованным среди правовых форм осуществления функций государства выделять правотворческую, управленческую и правоприменительную деятельность. Без указанных правовых форм невозможна и реализация функций государства. В свою очередь, правоприменительная правовая форма осуществления функций государства объединяет иные

¹ Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 76.

² Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6

³ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 343.

формы осуществления функций органов публичной власти, в том числе правоохранительную, правообеспечительную, судебную, контрольно-надзорную, юридическое содействие реализации прав, законных интересов и юридических обязанностей.

И.Ю. Макарчук

К ВОПРОСУ ОБ УДОСТОВЕРЕНИЯХ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ

Удостоверения, являющиеся исполнительными документами, в российском законодательстве обнаруживают себя как минимум в качестве удостоверения, являющегося исполнительным документом и выдаваемого уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг в случае неисполнения финансовой организацией решения первого (ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 04 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»), а также в виде удостоверения, являющегося исполнительным документом, выдаваемым комиссией, в случае неисполнения ее решения в течение трех дней по истечении десяти дней, предусмотренных на обжалование (ст. 23 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, далее – ТК РФ).

Правоприменительной практикой была продиктована необходимость дополнения ч. 2 ст. 389 ТК РФ положением о сроках обращения и основаниях его восстановления, а именно о том, что «работник может обратиться за удостоверением в течение одного месяца со дня принятия решения комиссией по трудовым спорам. В случае пропуска работником указанного срока по уважительным причинам комиссия по трудовым спорам может восстановить этот срок». Аналогичная норма установлена и при институционализации института уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг¹.

Рассматриваемые удостоверения являются основанием применения судебными приставами-исполнителями мер принудительного

¹ См : Федеральный закон от 4.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

исполнения. Вообще принудительность «отражает одно из проявлений активной роли государства в жизни общества. Понятие правового принуждения подчеркивает активную роль права по отношению к государственным органам, осуществляющим принудительное воздействие»¹. Если «исполнительное производство связано с необходимостью принудительного исполнения судебного решения или иного документа, если обязанное лицо добровольно это не делает»², то в юридическом содействии реализации прав и законных интересов имеет характер исключения и применяется при условии, если иные правовые средства содействия оказались неэффективными.

В отличие от удостоверения, являющегося исполнительным документом, выдаваемого финансовым уполномоченным, удостоверение, выдаваемое комиссией по трудовым спорам длительно присутствует в правовой жизни, поэтому сложилась соответствующая правоприменительная практика. В частности, содействующий потенциал удостоверения комиссии по трудовым спорам усиливается положениями судебных актов о том, что по ее решениям о выплате заработной платы конкретным работникам как исполнительные документы могут предъявляться также не только работодателю, но и в банк организации-должника³; необходимости подтверждения юридической силы решения комиссий по трудовым спорам решением суда законодательством не предусмотрено⁴; правовая природа удостоверения комиссии по трудовым спорам близка к правовой природе института исполнительных листов, выдаваемых судами⁵.

Таким образом, правоприменительная оригинальность указанных удостоверений требует детального научного осмысления их правовой природы.

¹ Козулин А.И. Правовое принуждение (правовые начала государственного принуждения в советском обществе): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 9.

² Гражданский процесс: учебник / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 48–49.

³ Апелляционное определение Саратовского областного суда от 27.11.2018 по делу № 33-8069/2018.

⁴ Апелляционное определение Пермского краевого суда от 16.06.2014 по делу № 33-5123.

⁵ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.04.2015 № 33-5078/2015 по делу № 2-4803/2014.

РАЗВИТИЕ ТУВИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ

Республика Тыва как субъект Российской Федерации – это национально-государственное образование, обладающее самостоятельностью в пределах своей компетенции с республиканской формой правления.

В XX в. происходили важные исторические события, рубежные вехи в истории российско-тувинских отношений, она осуществлялась одновременно с обретением и развитием тувинцами государственности в разных формах: протектората, национального государства, автономии в составе РСФСР и, наконец, субъекта Российской Федерации.

Отношения между Россией и Тувой были установлены еще в начале XVII в., когда тувинские родовые племена входили в состав монгольского государства Алтын-Ханов.

Во второй половине XVIII в. Тува была завоевана Цинской империей, и с этого времени усиливается влияние Китая. Тем не менее уже с середины XIX в. постепенно назревает «Урянхайский вопрос» – вопрос о государственной принадлежности Тувы¹.

В 1911 г. произошла Синьхайская революция в Китае, и освободившаяся Монголия объявила о независимости, выдвинув идею создания Великой Монголии путем приращения своей территории за счет Внутренней Монголии, Бурятии, Алтая и Тувы. Сторонников перехода в монгольское подданство в Урянхайском крае было немало, и позиции их были сильны. Тем не менее большинство представителей тувинской аристократии не желало восстановления прежних порядков и стремилось обрести широкую внутреннюю самостоятельность.

Правительство России, имевшей свои геополитические интересы, в том числе связанные с проживанием в Урянхайском крае около 5 тыс. русских переселенцев, что составляло 1/10 населения края, с большим вниманием следило за событиями. Тува была разрознена, ее экономический потенциал, а также международная ситуация в то

¹ Бумбажай А. К. Россия и Тува: проблема становления связей в конце XIX – начале XX веков: автореф. ... дис. канд. ист. наук. М., 1999. С. 6.

время не позволяли создать независимое государство. В 1912–1914 гг. Тува балансировала между Россией и Монголией.

В 1912–1913 гг. тувинские правители во главе с нойоном Даа хошуна Монгушом Буян-Бадыргы обратились к российскому императору Николаю с просьбой принять их хошуны в состав России, что явилось формальной юридической основой для объявления протектората над Тувой в 1914 г.

Расширение территории России в Урянхайском крае в геополитическом плане способствовало укреплению юго-восточных границ по естественным (горным) преградам, давало возможность дальнейшего политического и военного давления на Монголию и Китай. Для тувинского народа предпочтительнее было присоединиться к России. Протекторат России отвечал интересам большей части тувинского населения и способствовал сохранению целостности тувинской народности, закреплению и развитию ее языка, зарождению государственности¹.

В 1914 г. Тува сделала геополитический, экономический и цивилизационный выбор, определивший ее дальнейшую историческую судьбу. Этот выбор – протекторат России, положивший начало интеграции Тувы в ее состав.

В любом случае полунезависимая страна получила больше, на что могла рассчитывать, учитывая то, что становление собственной государственности было делом новым для тувинцев. Локальная культура, тогда не удовлетворяясь старыми социальными, экономическими и политическими образцами, искала новые формы. Общество было готово к принятию инноваций ради сохранения и укрепления своей жизни.

Таким образом, после многовековой кабальной зависимости от южных соседей Тува в союзе с Россией получила статус автономии условно, для обретения национальной идентичности и перспективы строительства собственной государственности. Кроме того, уже на начальном этапе введения протекторат серьезно изменил внутреннее устройство края и жизнь тувинцев.

¹ Доржу З.Ю. К вопросу об установлении протектората России над Тувой в 1914 г. // Власть. 2014. № 4. С. 160.

ИМЕНОВАНИЕ КАК ПРИНЦИП СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ¹

В теории права общеприняты правовые нормы в системе права отрасли, подотрасли, институты, субинституты, межинституциональные образования, нормативные массивы, основные и комплексные и т.д. В качестве критериев такого подразделения традиционно называют регулирование некоторой совокупностью юридических норм общественных отношений конкретного рода (вида, подвида), количественную достаточность норм, наличие основного нормативного правового акта и др. Эти критерии носят в большей или меньшей степени оценочный, субъективный характер.

Обращение к математике, беспристрастность которой как науки обычно не вызывает сомнений, показывает, что в ней в начале XX в. существовала аналогичная проблема, которая была успешно преодолена с появлением дескриптивной теории множеств. А.Л. Лебег отмечал: «...я постараюсь никогда не говорить о функции, предварительно эффективно ее не определив <...> Объект определен или дан <...> когда кто-то поименовал [помнее] характерно свойство этого объекта»². Такой подход предполагает, что для возникновения объекта достаточно интуитивно понятного «хорошо определенного» объекта³. В использовании А.Л. Лебегом термина «именовать» (помнее) можно усмотреть отсылку к русским имяславцам⁴. Так, П. Флоренский считал, что создание множеств именовани-ем соглас-но произвольной умственной конструкции является актом творения сущего, подобно сотворению мира в Книге Бытия: «...и сказал Бог:

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МД-721.2018.6.

² Грэхэм Л., Кантор Ж.-М. Имена бесконечности: правдивая история о религиозном мистицизме и математическом творчестве / пер. с англ. А.Ю. Вязьмина; под ред. Б.В. Останина. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. С. 52, 61.

³ Успенский В.А. Вклад Н.Н. Лузина в дескриптивную теорию множеств и функций: понятия, проблемы, предсказания // Успехи математических наук. 1985. Т. 40, вып. 3 (243).

⁴ Грэхэм Л., Кантор Ж.-М. Указ. соч. С. 61.

“да будет свет”, – и стал свет». «Именованье что-либо означает дать рождение новой сущности»¹.

Полагаем, что вполне возможно применение философии математики к праву по аналогии: как математики создают множества через их именование, так и юристы свободно *определяют* институты, подотрасли, отрасли, *именуя их*. Отсюда правовой институт, отрасль права, подотрасль и иные структурные подразделения системы права допустимо рассматривать как *любое явление в системе права, наделенное индивидуальной номенклатурой признаков и собственным именем, или группировка правовых норм, объединенная по принципу смыслового единства*.

Отсюда следует, что категории «правовой институт», «отрасль права» применимы к самым разнообразным совокупностям правовых норм. Понятия «комплексный правовой институт», «комплексная отрасль права» применимы для обозначения группировок юридических норм разной отраслевой или институциональной принадлежности. При этом такая принадлежность в рамках выделения комплексных подразделений постулируется, поскольку признание той или иной отрасли или института в качестве основных, из нормативных массивов которых конструируются комплексные институты и отрасли, также осуществляется в соответствии с принципом именованья. При этом нет никаких ограничений на то, чтобы, например, правовой институт по объему норм совпадал с единичной нормой, с отраслью, отраслями, иными сегментами нормативных массивов, а также пересекался, свободно входил в другие правовые институты или поглощал их.

А.Е. Михалева, В.Ю. Панченко

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ СРЕДСТВ²

Традиционно обеспечение права рассматривается как упорядоченная совокупность общих (социально-экономических, политических, идеологических) и юридических гарантий, обеспечивающих

¹ Грэхэм Л., Кантор Ж.-М. Указ. соч. С. 97.

² Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МД-721.2018.6.

фактическую реализацию и охрану (защиту) прав и свобод человека и гражданина. Если общие условия обеспечения права складываются на макроуровне государства в целом под воздействием множества факторов различной природы, то юридические средства обеспечения прав и законных интересов используются на уровне правоотношений с точки зрения удобства и выгоды для взаимодействующих субъектов, которые самостоятельны в планировании собственной деятельности, не нуждаются в опеке государства или кого-либо еще при выборе оптимальных юридических инструментов в каждой конкретной правовой ситуации.

Правообеспечительные юридические средства следует понимать как закрепленные в текстах формальных источников права установления и создаваемые субъектами права технологии (деяния) деятельности с помощью таких установлений (как реальной деятельности, так и формирующие готовность действовать либо бездействовать в правовой сфере), производные от субъективных юридических прав, субъективных юридических обязанностей, законных интересов и ситуационно используемые для преодоления юридических препятствий или риска их возникновения в процессе реализации прав, законных интересов и обязанностей и имеющие акцессорную природу по отношению к последним.

Систематизация правообеспечительных юридических средств может быть проведена по ряду критериев: 1. По характеру нормативной регламентации: а) частные правообеспечительные средства; б) публичные правообеспечительные средства; в) частно-публичные правообеспечительные средства. 2. По предназначению и моменту использования в реализации прав, обязанностей и законных интересов: а) превентивные юридические средства обеспечения права, предвосхищающие наступление неблагоприятных последствий тех или иных ситуаций на будущее время (в перспективе); б) компенсаторные юридические средства обеспечения права, обращение к которым возможно лишь при появлении какого-либо дефекта в соответствующем правоотношении и тем самым не может быть заблаговременным.

Наконец, по содержанию: а) собственно юридические средства обеспечения прав, обязанностей и законных интересов, использование которых опосредовано сугубо юридическими целями и влечет за собой изменения только в правовой форме общественных отноше-

ний¹; б) юридические средства обеспечения прав, неразрывно связанные с общими условиями их реализации. Им присуща комплексная природа, поскольку результативность их действия зависит от факторов, лежащих за пределами правового поля. Это дает основание утверждать о наличии таких видов правообеспечительных средств: юридико-социальные правообеспечительные средства; юридико-культурные правообеспечительные средства; юридико-экономические правообеспечительные средства.

Т.М. Раззоқзода

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОДЕЛИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Функционирование местных органов публичной власти является своеобразным проявлением управленческой вертикали. Основы правового положения элементов местной власти закрепляет глава VI Конституции Республики Таджикистан. Настоящая глава ранее именовалась «Местная власть», конституционные поправки, внесенные 22 мая 2016 г., скорректировали главу – ныне она называется «Местные органы государственной власти и самоуправления»². На основе Конституции вопросы организации и деятельности местной власти регулируются Конституционным законом Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» и Законом Республики Таджикистан от 5 августа 2009 г. № 549 «Об органах самоуправления поселков и сел»³.

¹ То есть в формально-юридических связях: например, апелляционное обжалование судебного решения откладывает момент его вступления в законную силу, а также имеет значение для обращения в дальнейшем к процедуре кассации (так как согласно ст. 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), судебные постановления могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции при условии, что были исчерпаны иные способы обжалования до дня вступления его в законную силу).

² См.: Конституция Республики Таджикистан. Душанбе, 2016. С. 57.

³ См.: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 5. Ст. 339; 2009. № 7. Ст. 503.

Понятием «местные органы государственной власти» конституционные нормы охватывают два вида местных органов: представительные органы и исполнительные органы. Местными представительными органами государственной власти в областях, городах и районах в соответствии с Конституцией признаны Маджлиси народных депутатов, которыми руководят председатели. Местным исполнительным органом государственной власти руководит председатель области, города, района. Председатели областей, городов, районов одновременно возглавляют как местный представительный орган, так и исполнительную власть областей, городов, районов. Органами самоуправления конституционные нормы закрепляют Джамоаты, действующие на низовом уровне административно-территориального устройства – в поселках и селах.

Национальные исследователи вполне справедливо рассматривают местную власть как составляющий компонент централизованного управления, возглавляемого Президентом республики, имеющий очевидные дивиденды в период трансформации общества в иное качественное состояние и позволяющий мобилизовать ресурсы на реализацию судьбоносных реформ¹. Система местного управления Таджикистана, кроме председателя, включает местные исполнительные органы государственной власти. Сложность в анализе правового положения рассматриваемой группы органов связана отчасти с тем, что они выведены из традиционного «поля» конституционно-правового регулирования. Хотя Конституция Таджикистана в вопросе учреждения местной власти использует понятие «исполнительные органы», законодатель связывает этот термин в основном с правовым положением председателя.

Со всей определенностью можно заявить, что очередные конституционные поправки, инициировавшие дифференцированное закрепление элементов публичной власти на местах и лишившие председателей титула «представитель Президента на местах», выступают прологом к формированию системы муниципального управления в Таджикистане, что соответствует Концепции управления местным развитием на период до 2030 г., утвержденной Указом президента страны от 11 июля 2015 г. № 522.

¹ См.: Раззоков Б.Х. Президент Республики Таджикистан – глава исполнительной власти (на тадж. яз.). Душанбе, 2010. С. 178.

В последующем полагаем целесообразным предусмотреть порядок предварительного согласования кандидатуры руководителя местной государственной администрации с местным представительным органом¹, во-первых, определив субъектом его представления применительно к областям и г. Душанбе (включая города и районы республиканского подчинения) Правительство республики, а применительно к городам и районам областного подчинения и районам столицы – вышестоящих глав администрации² и, во-вторых, освободив указанное должностное лицо от бремени руководства местным представительным органом.

Принятие изложенных предложений позволит также скорректировать название должности – ведь, если апеллировать к строгим терминологическим обозначениям, то понятие «председатель» указывает скорее на выборное должностное лицо. Исторически сложившимся представлениям населения о местной власти и его носителях более соответствует обозначение руководителя местной администрации названием «сарвар» либо «садр» (глава)³. Полагаем, что внедрение изложенных предложений повысит научные основы местного управления и станет очередным шагом в череде мер по упорядочению его элементов.

В целом модель местного управления остается не до конца осмысленным организационным сознанием и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Законодательное и иное нормативно-правовое регулирование местного управления серьезно отстает от запросов управленческой практики. Устранению организационно-правовых пробелов в системе местного управления способствует выработка четкой концепции развития исполнительной власти в свете заявленной политическим руководством целостной реформы государственного управления.

¹ Например, один из засуживающих внимания вариантов апробирован в государственном управлении Российской Федерации. См.: СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; № 52. Ст. 5427.

² Предложенный порядок существовал на заре обретения государственной независимости и характеризовался децентрализацией государственного управления, повышением роли и ответственности местных представительных органов в системе организации местной публичной власти. См.: Раззоков Б.Х. Государственная администрация Таджикистана на рубеже веков: правовые аспекты развития. Душанбе, 2011. С. 80–82.

³ См.: Буриев И.Б. Становление и развитие институтов государственности на территории Таджикистана. Душанбе, 2008. С. 68.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ТУВИНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ (1921–1944 гг.)

Тувинская народная республика (ТНР) образована на Всетувинском учредительном Хурале 15 августа 1921 г. Конституцию ТНР принимали в 1921, 1924, 1926, 1930, 1941 гг.¹, Уголовный кодекс, Гражданский кодекс и другие также с принятием новых основных законов менялись несколько раз². Частая смена Основного закона ТНР вызвана глобальными изменениями в жизни тувинского общества.

Однако в конституциях ТНР 1921, 1924 гг. нет норм о природопользовании, экологической безопасности, охраны окружающей среды. Данный факт можно объяснить основным приоритетом тувинского общества на тот период – становление тувинской государственности, самоопределение, объявление независимости от Монголии и Китая, в связи с чем вопросы экологии являлись второстепенными.

Традиционные верования тувинцев не позволяли небрежно относиться к природе, брать от нее сверх надобности³, наносить ей ущерб⁴. Природу тувинцы обожествляли. Казалось бы, при таком отношении коренного населения к природе не требуются охрана, надзор и контроль со стороны государства. Однако данное мировоззрение подвергается трансформации ввиду вмешательства советской, коммунистической, идеологии, модернизации хозяйственно-экономической составляющей Тувы в целом; также активное освоение природных ресурсов на территории ТНР советской Россией противоречило отношению к природе и вызывало недовольство местных жителей. Обстоятельства требовали установления норм и ограничений для защиты природных ресурсов.

¹ Дубровский В.А. Конституции Тувинской народной республики // Ученые записки. Вып. VI. ТНИЯЛИ. Кызыл, 1958. С. 276–277.

² TAR kriminal (eryu) Тугуму.Ystyкyу суугyден undyrgeu. Kyzyl, 1934. 73 с.; TAR kezemce тугуму. TAR уstyкyу суугу. Кызыл, 1942. 64 с. и др.

³ Чистик Ж.К. Экологическая культура тувинского этноса. Кызыл: Тувин. кн. изд-во, 2010. 176 с.

⁴ Куксин А. Об ответственности за браконьерство в Республике Тыва. Кызыл, 2007. С. 4–6.

С принятием Конституции ТНР 1926 г.¹ вырабатывается единая хозяйственная политика, земля и ее недра, леса, воды и их богатства объявлены народным достоянием. Общие права землепользования, пользования недрами, лесами и другими природными богатствами вправе устанавливать Великий Хурал и Малый Хурал,² которые утверждены указанной конституцией как верховная власть².

Право пользования землей, недрами,³ водами ТНР регулируется также отдельными законоположениями³. Исполнением норм, регулирующих охрану окружающей среды, возлагалось на органы местного самоуправления – малые хуралы трудящихся, которые были наделены полномочиями издавать обязательные постановления в сфере охраны природы. Малые хуралы трудящихся издавали постановления, связанные с санитарной охраной водоемов, порчей лугов, деревьев, борьбой с отравками, эпизоотией, вредителями, принимали нормативные меры по противопожарной безопасности лесов, степей, пастбищ⁴.

С принятием Конституции ТНР 1941 г. и Уголовного кодекса ТНР того же года количество норм, связанных с экологическими нарушениями, увеличилось по сравнению с предыдущими. Так, экологическими преступлениями в ТНР были признаны: разработка недр земли с нарушением установленных правил; рыбная ловля в реках и озерах, имеющих общегосударственное значение, без надлежащего на то разрешения, в запретное время, в недозволенных местах либо недозволенными средствами, способами и приемами; охота в запрещенных местах в запрещенные сроки или на запрещенного зверя, а равно и запрещенными способами⁵.

Таким образом, общественно-политические, экономические и культурные трансформации в тувинском обществе, появление независимого нового государства – ТНР, сформировали законодательное обеспечение охраны природы.

¹ Дубровский В.А. Конституции Тувинской народной республики // Ученые записки. Вып. VI. ТНИЯЛИ. Кызыл, 1958. С. 282.

² Там же. С. 283.

³ Там же. С. 288.

⁴ Сборник законов и постановлений Правительства ТНР. Кызыл, 1944. С. 228–232.

⁵ Там же. С. 167–169.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ АЗЕРБАЙДЖАН

Возникновение в науке административного права и в законодательстве России и Азербайджана термина «государственная услуга» отражает изменение сущности взаимоотношений государства и гражданина и подчеркивает, что государство может и должно использовать не только методы принуждения, но и иные, более демократичные, эффективные и современные методы, основанные на партнерстве публичных и частных интересов. В ходе административной реформы в России были выделены три вида функций федеральных органов исполнительной власти – правоустанавливающие, правоприменительные и функции по оказанию услуг и управлению государственным имуществом. Именно в Указе Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было впервые введено понятие «государственная услуга».

В этом нормативном правовом акте впервые повышение качества и доступности государственных услуг было признано государственным приоритетом. В 2007 г. в России впервые появились многофункциональные центры (МФЦ).

В Азербайджане МФЦ возникли несколько позже, но сравнительный анализ их деятельности позволяет утверждать, что они работают более эффективно чем в России.

В Азербайджанской Республике для организации использования электронных услуг по принципу «единого окна», повышения их эффективности 23 мая 2011 г. был принят Указ Президента Азербайджанской Республики «О некоторых мерах в области организации оказания государственными органами электронных услуг».

На основании «Государственной программы по развитию связи и информационных технологий в Азербайджанской Республике на 2010–2012 годы (Электронный Азербайджан)», а также других нормативно-правовых актов, принятых в связи с развитием информационных и коммуникационных технологий, сформировалась правовая база в области оказания органами государственной власти населению электронных услуг.

Были установлены перечень и виды государственных услуг, правила их оказания по конкретным сферам, созданы в официальных информационных интернет-ресурсах специальные разделы электронных услуг, обеспечен прием в электронной форме заявлений и необходимых документов граждан.

Несмотря на то что понятие публичной услуги лежит в основе концепции реформирования государственного управления, организационно-правовой механизм предоставления государственных услуг не является сформированным и достаточно исследованным. В то же время азербайджанская наука административного права достаточно подробно описывает сущность управления по предоставлению государственных услуг, что делает целесообразным изучение данного опыта и его использование в практической деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

Наиболее важным с теоретической и практической точки зрения является выделение особенностей государственного управления по предоставлению государственных услуг, которые необходимо учитывать при правовой регламентации прав и обязанностей как субъектов, оказывающих государственные услуги, так и их получателей услуг.

По уровню организации предоставления государственных услуг Российская Федерация находится на одном уровне с развитыми странами, в то же время в Азербайджанской Республике достаточно эффективно и качественно осуществляется деятельность многофункциональных центров, уже накопивших значительный опыт, который был бы интересен Российской Федерации.

Проблема предоставления государственных услуг достаточно широко исследовалась как в России, так и в Азербайджане. Но значительное число исследований было осуществлено экономистами и представителями науки управления народным хозяйством (в России это научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством).

Среди российских ученых-административистов дореволюционного и советского периодов, наших современников, внесших значительный вклад в разработку проблемы, следует выделить Н.Е. Андреевского, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А.И. Елистратова, С.Д. Князева, Ю.М. Козлова, Н.М. Коркунова, Б.М. Лазарева, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, И.Т. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольской и др.

Среди ученых-административистов Республики Азербайджан, которые исследовали проблему предоставления государственных услуг, стоит выделить труды Э.А. Бабаева, З.З. Зейналова, И. Керимова, Э. Эфбатова и др.

Следует отметить, что большинство работ по проблеме предоставления государственных услуг было, как правило, ограничено пределами одной сферы государственного управления, например, образования, здравоохранения и т.д., в связи с чем многие аспекты организации предоставления государственных услуг остаются пока недостаточно изученными.

Среди диссертационных исследований по проблемам предоставления государственных услуг в России особо выделяют работы Л.В. Бесчастновой «Административно-правовое регулирование государственных услуг» (Саратов, 2008 г.) и А.Ф. Васильевой «Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ» (Санкт-Петербург, 2009 г.). Заметим, что обе эти работы были написаны более десяти лет назад, за прошедшие годы интенсивно развивалась и отрасль административного права – как наука, так и законодательство, а также совершенствовались формы и методы государственного управления, что позволяет сказать о необходимости новых исследований в рассматриваемой сфере.

Что же касается сравнительного анализа российского и азербайджанского опыта оказания государственных услуг, то такие работы пока отсутствуют.

А.Д. Кадетова

К ВОПРОСУ ОБ ИЗДАНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, НЕ ВХОДЯЩИМИ В СИСТЕМУ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

Административный нормативный правовой акт¹ в современных реалиях государственного управления представляет собой один из

¹ Далее – правовой акт.

важнейших инструментов государства в процессе регулирования общественных отношений.

В раках исследования правового акта как формы государственного управления обращает на себя внимание существенный для теории и практики вопрос о круге субъектов, которыми могут издаваться правовые акты. Общепризнано, что государственное управление в форме правовых актов может осуществляться исключительно субъектами публичного управления, поскольку правовой акт содержит юридически властное волеизъявление, распространяющееся на неопределенный круг лиц.

Согласно предлагаемой классификации правовых актов по субъекту публичного управления, принявшему акт, можно разделить правовые акты на акты Президента Российской Федерации, акты органов исполнительной власти и акты иных органов государственной власти.

Отдельного рассмотрения требует позиция некоторых авторов о том, что субъектом издания правового акта может быть только орган исполнительной власти¹. На наш взгляд, такой подход не отражает всего многообразия правовых актов и не учитывает полномочий на осуществление подзаконного нормативно-правового регулирования органами иных ветвей государственной власти.

Бесспорно, наибольший объем правовых актов принимается органами исполнительной власти, однако по ряду вопросов, такие акты могут издаваться и иными субъектами публичного управления. Так, указы Президента Российской Федерации обладают особым статусом, однако по всем своим признакам относятся к правовым актам.

Нормотворчество органов государственной власти, не относящихся к исполнительной ветви государственной власти, обусловлено объективной необходимостью в подзаконном регулировании большинства сфер общественной жизни. В этой связи осуществление административного нормотворчества по ограниченному кругу вопросов возможно в рамках любой ветви государственной власти.

Издание правовых актов органами судебной власти связано с необходимостью конкретизации на подзаконном уровне положений

¹ См. например: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. М., 2015. С. 37; Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления // Административное право и процесс. 2016. № 3.

законодательства об административном устройстве судебных органов, о статусе судей, о противодействии коррупции.

Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» определяется довольно обширный круг вопросов, по которым высшие судебные органы могут принимать правовые акты.

Так же правом издания правовых актов обладает Всероссийский съезд судей Российской Федерации, которым, к примеру, утвержден Кодекс судейской этики.

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование по вопросам, входящим в его компетенцию, т.е. издает правовые акты в целях создания условий, необходимых для судебной деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также по ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению.

Подобные акты отвечают всем признакам правовых актов и призваны способствовать точному и единообразному исполнению требований законодательства на практике.

Законодательные (представительные) органы государственной власти, которые преимущественно реализуют свои нормотворческие полномочия в виде законов, не лишены права на издание подзаконных правовых актов по некоторым вопросам, требующим административного нормативно-правового регулирования. Примером подобного акта может служить Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Кроме того, существуют субъекты государственного управления, которые наделены исполнительно-распорядительными полномочиями, и в то же время не относятся к системе органов исполнительной власти. Такими субъектами, например, являются Счетная палата Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации, у которых есть полномочия на издание правовых актов по вопросам, входящим в их компетенцию.

Изобилие примеров правовых актов, издаваемых органами государственной власти, не входящими в систему органов исполнительной власти Российской Федерации, позволяет сделать вывод об ошибочности мнения о том, что субъектами принятия подзаконных

¹ СЗ РФ № 7 от 16 февраля 1998 г., ст. 801.

нормативных правовых актов могут быть только органы исполнительной власти.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время существуют значительные пробелы в регламентации административных процедур, связанных с осуществлением нормотворческой деятельности органами государственной власти, не относящимися к исполнительной ветви государственной власти, поскольку на указанные органы не распространяются Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹.

В этой связи обнаруживается острая необходимость в едином нормативно-правовом регулировании нормотворческой деятельности на уровне законодательства. Принятие федерального закона, посвященного указанным вопросам, позволило бы вывести нормотворчество на качественно новый уровень развития путем системной регламентации института нормативных правовых актов. По нашему мнению, урегулирование нормотворческого процесса на законодательном уровне является единственным способом установления единых правил разработки, утверждения, вступления в силу, изменения и отмены нормативных правовых актов всеми субъектами государственного управления.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС Консультант Плюс.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.А. Митюков

120 ЛЕТ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ В ТОМСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ¹

Юбилей – всегда достойный повод поговорить о том, что сделано коллективом кафедры, каковы ее научные достижения. И об этом много сказано в эти дни. Я хотел поделиться мыслями, в большей мере обращенными в будущее.

Как известно, наши самые первые предшественники на кафедре (а она за многие годы именовалась по-разному и претерпевала неоднократные преобразования – объединения и разделения) вкуче с учеными других кафедр еще в 1898–1922 гг. создали немало трудов фундаментального характера в области государствоведческого цикла дисциплин и международного права. Нередко вопросы этих наук в той или иной мере затрагивались и в междисциплинарных исследованиях, посвященных историко-теоретическим и философским проблемам государства и права, экономике и политике, в том числе и сибиреведению.

И надо отметить, что научное творчество профессоров юридического факультета М.А. Рейснера, И.М. Малиновского, И.В. Михайловского, Н.Я. Новомбергского, П.М. Богаевского, М.Н. Соболева, М.И. Боголепова, В.А., П.И. Лященко, С.И. Солнцева, В.А. Уляницкого, Н.Н. Кравченко, Г.Г. Тельберга, Н.Н. Розина и других нашло мировое признание. И у нас в России во многих университетах, в том числе в Томском, историки, экономисты, философы, психологи и представители других гуманитарных дисциплин уделяют немалое внимание изучению теоретического наследия этих ученых. В юрис-

¹ Тезисы доклада на «круглом столе» кафедры конституционного и международного права ЮИ ТГУ в рамках Всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и образование в Сибири: традиции и инновации», посвященной 120-летию юридического образования в Сибири. 25 октября 2018 г., г. Томск

пруденции лишь в последние десятилетия обратились к их трудам. Особенно это заметно в области теории и истории государства и права, истории правовых учений, международном праве и в меньшей степени – в конституционном и финансовом праве (хотя на заре XX в. на этих кафедрах разрабатывались многие теоретические проблемы экономики, а также вопросы налоговой и бюджетной политики).

Если же обратиться к тематике нашей кафедры за последнюю четверть века, то можно убедиться, что только в последние годы мы стали уделять внимание изучению богатейшего научного и практического опыта профессора М.А. Рейснера. В начале 2000-х гг. появилась интересная работа А.М. Барнашова, основанная на исследовании трудов маститых ученых-международников В.А. Уляницкого, Н.Н. Кравченко, П.М. Богаевского. Вот и все. Мне могут возразить, что принятые, да и предпринимаемые исследования нынешних преподавателей ни в коей мере не затрагивают тех проблем, которыми были «отягощены» ученые первых двух десятилетий прошлого века.

Давайте посмотрим, так ли это. Анализ всего библиографического массива трудов кафедр юридического факультета Императорского Томского университета, касающегося теоретико-исторического и государствоведческого цикла дисциплин, международного права, начиная от монографий и учебников и завершая статьями в библиографических словарях и газетах, позволяет указать некоторые направления, бывшие предметом исследования ученых того времени в области теории государственного права. Среди них: основные понятия о праве и государстве (М.А. Рейснер, И.А. Малиновский)¹; система юридических наук (И.В. Михайловский, В.Н. Охоцимский); вопросы методологии в государствоведении (М.А. Рейснер, В.Г. Камбуров); учение о Конституции в России (И.В. Михайловский, М.А. Рейснер); понятие правового государства (М.А. Рейснер); учение о власти и организация всероссийской власти (И.И. Аносов, С.П. Мокринский); формы правления (Г.Г. Тельберг); народ и власть (И.А. Малиновский); суверенитет государства (С.И. Живаго); государство и церковь, право свободного вероисповедания (М.А. Рейснер, П.А. Прокошев, И.И. Аносов, Б.П. Иванов); общественные классы (С.Н. Солнцев); статус крестьян (И.А. Базанов);

¹ Далее в скобках – инициалы и фамилии профессоров либо приват-доцентов юридического факультета ИТУ.

политические партии (И.А. Базанов, М.Н. Соболев, И.И. Аносов, С.П. Мокринский); право петиций (И.А. Малиновский); свобода слова и печати, цензура (Н.Я. Новомбергский, Н.Н. Розин, В.А. Ульяницкий); избирательное право и его принципы (М.Н. Соболев); учредительная власть (И.И. Аносов, С.П. Мокринский); народное представительство (А.М. Горовцев); судебная власть и статус судов (И.А. Базанов, С.П. Мокринский, Н.Н. Розин); суд присяжных (Н.Н. Розин); расходы государства на юстицию (М.И. Боголепов); крестьяне и Государственная Дума (И.А. Малиновский); общество и правительство (И.А. Малиновский); общественное мнение и суд (Н.Н. Розин); статус губернских и уездных земских учреждений (Н.Я. Новомбергский); правовое положение Сибири в составе России (М.И. Боголепов, В.М. Грибовский, Н.Я. Новомбергский); проблемы земства и местного самоуправления в Сибири (И.А. Малиновский, М.Н. Соболев, М.И. Альтшулер).

Среди современных одиннадцати направлений сугубо конституционных исследований нашей кафедры¹ мы обнаружим, что ряд из них берет начало из перечисленных выше линий развития. Это – глубокое изучение проблем истории отечественной Конституции, государственная власть и особенности ее организации, проблемы взаимоотношения церкви и государства, право граждан на обращение, проблематика государственного устройства России и ее субъектов, избирательного права, тематика конституционного права зарубежных стран с акцентом на Германию, Великобританию, Францию и США².

¹ См.: Митюков М.А., Барнашов М.А. Становление и развитие идей конституционализма в Томском университете (из истории кафедры конституционного и международного права юридического факультета – Юридического института Томского государственного университета). Томск: ИД ТГУ, 2018. С. 63–78.

² Сравните с трудами 1898–1922 гг.: Горбунов А.В. Основы гражданской свободы в Англии. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1914. 160 с.; Живаго С.И. Академическая свобода в германских университетах // Вестник Европы. Журнал истории, политики, литературы. СПб., 1901. Т. 6 [Кн. 11/12, ноябрь, декабрь]. С. 469–531; Климентов П.С. Муниципальное движение в Англии: Доклад, читанный в Томском Юридическом обществе. Томск: Паровая типо-лит. П.И. Макушина, 1902. 36 с.; Новомбергский Н.Я. Освобождение печати во Франции, Германии, Англии и России. СПб.: Тип. «Печ. Труд», 1906. 265 с.; Прокошев П.А. Религиозный кризис на Западе Европы: (Модернизм): [Публ. лекция чит. в Обществ. собр. 20 нояб. 1910 г. в пользу Об-ва вспомощевания недостаточным студентам ИТУ]. Томск: Паровая тип. Орловой, 1911. 26 с.; Раевский А.А. Законодательство Наполеона III о печати. Томск: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1903. 331 с.; Рейснер М.А. [Рецензия на работы] Е. Темни-

Однако в работах современных авторов кафедры по названной проблематике не только в статьях, но и монографиях, отсутствуют, как правило, данные об использовании трудов их уже относительно далеких предшественников в исследуемой области. В связи с этим весьма остро существует научно-этическая проблема привлечения ставшего «историческим» материалом наследия профессуры юридического факультета Томского университета для создания будущих наших статей, книг, учебников, диссертаций. Думаю, что это проблема не только нашей кафедры, факультета, но и подобных структур других вузов.

Как она может быть решена? Прежде всего, напрашиваются два лежащих на поверхности пути реализации проблемы. Первый, более целенаправленный: создание трудов (в том числе диссертаций) о конституционно-правовых, международно-правовых и других воззрениях конкретных выдающихся ученых. Во-вторых, работая над конкретной статьей, изучать и использовать методологический и содержательный подход к аналогичной либо сходной проблеме тех выдающихся ученых, которые уже стали легендой нашего университета.

И.А. Кравец

ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И УЧРЕДИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Конституционализм и телеология – взаимосвязанные концепты, когда речь идет о целях, задачах и направлениях конституционно-правового регулирования, о закреплении в действующей конституции страны целей развития правовой системы, государства и общества, об обеспечении важнейших конституционных ценностей и правовых форм согласования и гармонизации различных отраслей права¹. Конституционализм и глобализация взаимодействуют, и од-

ковского «Государственное положение религий во Франции», В. Соколова «Государственное положение религий в Германии» // Вестник права: Журнал Юридического общества при Императорском Петербургском университете. 1899. № 4. Апрель. С. 193–205; К реформе государственного устройства России. Вып. 1: Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. Статьи из Handbuch des Oeffentlichen проф. Г. Марквардсена / пер. под ред. и с вступ. ст. М. Соболева. СПб.: Изд. Глаголева, 1905. 372 с.

¹ Кравец И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные

ним из проявлений глобализации являются взаимосвязанные тенденции интернационализации конституционного права и конституционализации международного права¹. Термин «конституционализм» ведет свою родословную от концепции писаной конституции, которая обладает верховенством в системе национального права и высшей юридической силой в иерархии источников отечественного права. В современном публичном праве термин «конституционализм» часто возникает при обсуждении отношений между государственной властью, правом, демократией и сохранением либеральных ценностей, но он используется в широком спектре значений².

Телеологический, или целеполагающий, конституционализм связан с применением категории «цель» к сфере конституционного регулирования. Применение категории «цель» в праве формирует научные представления о правовой телеологии, которая имеет как общетеоретическое значение, так и разветвленное отраслевое применение (в различных отраслях права). Сложность самой задачи исследовать *право* в качестве явления *телеологического порядка* признавал Б.А. Кистяковский³. Телеология в праве подразумевает цели правового регулирования, которые связаны как с объективными потребностями общества, государства, отдельных групп личностей или их объединений, так и с психологическими аспектами восприятия права различными субъектами, а также соотношение целей и средств правового регулирования. Анализ целей в праве способствует развитию инструментального подхода к осмыслению права. Наиболее продуктивной методологией исследования целей в праве, по мнению авторов, является рассмотрение цели в неразрывной связи с категорией «юридические средства» и юридической практикой, т.е. в рамках инструментального анализа правовой сферы⁴.

проблемы российского права. 2018. № 11. С. 131–147. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.131-147

¹ Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М.: ИГП РАН, 2017. С. 7.

² Bradley A.W., Ewing K.D., Knight C.J.S. Constitutional and Administrative Law. 16th edn. Pearson Longman, Harlow, 2015. P. 8.

³ Кистяковский Б.А. Философия и социология права / сост., примеч., указ. В.В. Сапова. СПб.: РХГИ, 1999. С. 394.

⁴ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. С. 29–41, 44.

Инструментальный анализ права и конституции имеет ограниченный характер, если в таком анализе не участвуют конституционные ценности, которые призваны обеспечивать согласование и гармонизацию правовой системы, отраслей права. Конституция эволюционирует, однако не всегда в направлении, первоначально заданном при ее принятии, возможно регрессу конституционного опыта, недостижение намеченных конституционных целей. Как отмечает С.Ф. Ударцев, конституция – «эволюционирующее явление в правовых системах, выступающее частью других эволюционирующих динамичных систем в сфере политики и права, тесно связанных также с системами и подсистемами других сфер общества»¹. Внутренние и внешние цели развития конституционализма проецируются как на национальный государственно-правовой порядок, так и на международные отношения, на вопросы межгосударственных объединений и интеграционные процессы, в которых участвует Российская Федерация (как и другие государства). Конституционализм позволяет согласовывать иерархичность норм, предназначенных для регулирования внутригосударственного правового порядка и участия государств в международных отношениях. Целевой характер современного конституционализма усложняется множественности стратегических и тактических целей развития современных государств в контексте реализации задач внутренней и внешней политики.

Современные конституции прошли путь от частичного закрепления отдельных целей и ценностей развития общества и государства, политической нации до значительного расширения конституционно-правового поля влияния как на внутригосударственное право и отдельные отраслевые сферы правового регулирования, так и на наднациональное право, активно вмешиваясь в процессы международной интеграции и кооперации, участвуют в имплементации норм международного права, создают «конституционные мосты» для реализации международно-правовых методов и форм правовой конвергенции. Конституция представляет собой систему взаимосвязанных и взаимозависимых норм, в основе которых лежит система ценностей и взаимосвязанных интересов различных участников конституционного строительства и субъектов конституционно-правовых от-

¹ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. С. 6.

ношений. Система конституции находится в определенной генетической связи с системой конституционного права, с осмысленной наукой «работой» в правовом, политическом, экономическом, культурном и социальном поле конституционно-правовых институтов. Через юридическое свойство в качестве основы системы законодательства конституция обеспечивает множество правовых связей с различными отраслями права, претендуя на роль *мегаучредительного акта* для всей правовой системы. Тем самым система конституции как мегаучредительного акта создает *правовую иерархию* не только конституционных ценностей для всей правовой системы страны, но и *проецирует* в правовое пространство *формы взаимодействия* конституционных ценностей и отраслевых правовых ценностей в процессе работы конституционно-правовых институтов во взаимосвязи с отраслевыми правовыми институтами. Можно отметить, что современная конституция – это нормативный и структурный каркас для создания матрицы конституционных целей и ценностей, в рамках которых как развивается правовая система страны, так и формируются направления внутренней и внешней политики государства.

Конституционный телеологизм – неотъемлемая часть теории и практики современных конституций. Наследие советских конституций с их программно-политическими положениями требовало переосмысления в контексте переходного периода после принятия Российской Конституции 1993 г. Отмечая 25-летие Конституции РФ, можно сказать, что данный период не смог решить проблему издержек проведенной конституционной революции¹. По-видимому, *матрица конституционных целей и ценностей* возможна, если допускать необходимость согласования и последовательного воплощения в правовой системе страны норм и принципов конституции как важнейшей правовой оболочки взаимодействия различных субъектов права, государства и общества. В этом случае *матрица конституционных целей и ценностей* вовлекает в процесс создания иерархии ценностей не только официально уполномоченных субъектов толкования норм конституции и законодательства, но и научное общество, активных субъектов использования прав и свобод (граж-

¹ Кравец И.А. Телеологическая функция конституции: к пониманию конституционализма переходного периода // Гуманитарные науки в Сибири. 2002. № 1. С. 83–88.

дан, их объединений). Подобная матрица может создаваться с обязательной опорой на *идеологию отечественного конституционализма и конституционную идентичность Российского государства и общества*, конституционные принципы основ конституционного строя с учетом их *включенности в процессы международной и европейской интеграции*, практику *официального толкования* Конституционным Судом РФ положений Конституции об основах конституционного строя, принципов российского конституционализма, основных прав и свобод, обязанностей человека и гражданина в конституционном и европейском пространстве.

Ю.В. Ким

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Если взглянуть отвлеченно на словосочетание «модель конституции», то в нем обнаруживается известная доля речевой избыточности (тавтологии), поскольку семантическая связь между понятиями «модель» и «конституция» налицо. Если модель (лат. *modulus* – мера, образец, норма) в логике и методологии науки рассматривается как аналог (схема, структура, знаковая система) определенного фрагмента объективной реальности¹, то конституция в правоведении представлена в качестве специфической ценностно-нормативной, структурно-функциональной основы, т.е. институциональной модели, оформляющей и отображающей государственность. Вместе с тем рассматриваемая категория представляется вполне функциональной и способствующей решению научных познавательных задач.

Как известно, обсуждение темы о моделях конституции неизменно сопровождается анализом типологии конституции и сформировавшихся подходов к выбору классификационных оснований, позволяющих каким-то образом систематизировать видовое разнообразие конституций. В отечественной науке конституционного права эти вопросы получили обстоятельное освещение. Среди получивших

¹ См.: *Философский энциклопедический словарь*. М.: Советская Энциклопедия, 1983. С. 382.

широкое признание и устоявшихся критериев классификации конституций можно отметить такие, как форма конституции (писаные и неписаные), структура конституции (консолидированные и неконсолидированные), порядок издания конституции (октроированные, принятые представительным органом, народные), порядок изменения конституции (гибкие и жесткие), период действия (постоянные и временные), форма государственно-территориального устройства (конституции унитарных государств, федераций и их субъектов), государственный режим (конституции демократических и недемократических государств) и т.д. При этом понятие модели конституции (или конституционной модели) является собирательным, синтезирующим и проецирующим на конкретное историческое государство или же группу государств указанные характеристики. Таким образом выработано еще одно, но уже системное основание для классификации конституций, учитывающее множество параметров (идеологических, социальных, политических, политико-правовых и проч.), образующих «органическое единство»¹.

В качестве ведущего системообразующего фактора для моделирования обозначились исторические этапы эволюции конституции, что вполне закономерно. Так, И.А. Умнова (Конюхова) на основе обобщения предложенных в литературе периодизаций выделила четыре поколения конституций: первого или старого поколения (до Первой мировой войны); второго поколения или же межвоенного двадцатилетия (между Первой и Второй мировыми войнами); третьего поколения (после Второй мировой войны вплоть до последнего десятилетия XX в.); современного поколения – Новейшего времени (последнее десятилетие XX – начало XXI в.)². Оригинальная форма описания моделей представлена в классификации Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина. Исторически первой конституционной моделью они называют инструментальную либерально-капиталистическую асоциальную модель ограниченно демократического характера (сформировавшуюся к концу XIX – началу XX в. в некоторых странах Европы, Латинской Америки). Последующими моделями явились: инструментальная с социальными элементами либерально-капиталисти-

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 16–17.

² Более подробно см.: Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006. С. 289–300.

ческая модель демократического характера (после Первой мировой войны: Конституция Мексики 1917 г., Веймарская конституция 1919 г., Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. и др.); политически недемократическая конституционная модель тоталитарного социализма (конституции РСФСР 1918 г., СССР 1924 и 1936 гг., Монголии и Тувы 40-х гг.); социально-инструментальная демократическая модель современной конституции (после Второй мировой войны получившая глобальное распространение и нашедшая наиболее полное выражение в Европейской конституции 2004 г.); переходная незавершенная гибридная конституционная модель, «соединяющая растущее новое и уходящее, преодолеваемое старое»¹. Последняя модель рассматривается в качестве особой, далекой от совершенства по объективным причинам, оформившейся в постсоциалистических странах. С одной стороны, она восприняла социальные ценности, выработанные вековым опытом человечества (многообразие форм собственности, свобода предпринимательской деятельности, демократия, власть народа, разделений властей, социальной-экономические права граждан и др.), но вместе с тем сохранила элементы старого (излишняя регулирующая роль государства, слабость гарантий прав личности, судебной системы и роли общественного мнения и др.)².

Вне всякого сомнения, Конституция РФ 1993 г. тяготеет к последней модели. Безусловно, на содержании и качестве нормативно-правового материала, сосредоточенного в ее тексте, существенным образом сказываются издержки переходного периода, что основательно освещено специалистами. В этой связи затронем лишь отдельные моменты функционирования и развития модели Конституции России.

По мере освоения и совершенствования практики конституционализма в тексте Конституции выявляются различные дефекты – и доктринального, и формально-правового, и технико-юридического характера. Зачастую выявляемые коллизии и пробелы правового регулирования не могут быть убедительно разрешены методами юридической герменевтики. Вынужденное в таких случаях обращение к закрепленным в конституции ценностям и принципам, имеющее в

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 18–30.

² См.: Там же.

правоприменительной деятельности дополнительный, факультативный характер, может не привести к желаемому результату ввиду обнаруживающейся конкуренции между ними либо, что проблематичнее, из-за выявления мнимых (ложных) ценностей и конституционно-правовых фикций. Нередко частое апеллирование к правовым ценностям в правоприменительном процессе, будь то конституционное судопроизводство или же иная форма разрешения юридических дел, есть отчетливый сигнал о системных проблемах в механизме правового регулирования, в том числе о дефиците адекватного нормативного материала в тексте Основного закона государства. В этих условиях ориентация на ценностный фактор, могущий проявлять себя многопланово и неоднозначно, наталкивается в правовой действительности на множество скрытых и подчас непреодолимых противоречий. Последние нередко обусловлены объективной диалектикой конституционного регулирования, в силу чего и противоречия приобретают диалектический характер. К числу таковых, в частности, следует отнести: невозможность формирования применительно к конкретным историческим условиям и в конкретном государстве оптимального или же удовлетворительного соотношения между пределами (объектами) и глубиной (предметом) конституционного регулирования; присутствие в тексте конституций значительного количества установлений нормативного и ненормативного характера (каждое из которых несет известную аксиологическую нагрузку), характеризующихся значительной степенью смысловой неопределенности; несопоставимость, несоизмеримость и невозможность приведения к одному из возможных классификационных оснований многих конституционных (правовых) ценностей в силу естественно-го их разнообразия и т.д.

Как показывает опыт конституционализма, несовершенство конституции в целом или отдельных ее положений, с одной стороны, и ее «жесткость» – с другой, становятся благодатной почвой для развертывания полемики о принципиальной допустимости и возможных схемах «преобразования» конституции. При этом несколько возвеличивается правотворческий потенциал конституционного судопроизводства (контроля), не оговариваются имеющие тенденцию к неограниченному расширению рамки дискреций законодателя и одновременно на задний план отесняется принцип верховенства конституции. Как итог, в отечественных условиях под рассуждения

о бережном отношении к конституции нетекстуальная модификация Конституции приобрела массированный характер, осуществляется посредством не только конституционного судопроизводства и текущего законотворчества, но и подзаконного нормотворчества (например, указов Президента РФ) и допускается во всех известных формах (от ограничения и искажения подлинного смысла нормы вплоть до его выхолащивания и создания новых норм¹). Одной из наиболее уязвимых сторон традиции преобразования конституции является ее односторонность и тяготение к размыванию осязаемых граней между конституционностью и псевдоконституционностью в правотворческой и правоприменительной практике. Эти грани порой и без того не всегда ощутимы, особенно когда интерпретация и применение норм конституции усложнены из-за их существенной смысловой неопределенности, фиктивности и когда таких дефектов в тексте основного закона с избытком.

Получается, что модель конституции, функционирующая в конкретном государстве, может подвергаться изменениям – осознанно либо спонтанно (неосознанно), частично либо фундаментально. Фундаментальный пересмотр конституционной модели неизменно влечет за собой изменение конституционного строя. И одной из предпосылок к трансформации модели служит несовершенство конституции и ее несоответствие потребностям развития общества и государства. Причем спонтанные, бессистемные шаги тоже могут привести к основательной модификации модели, что, собственно, и происходит с Конституцией РФ.

Приведем буквально два показательных примера.

Один из них иллюстрирует глубокие изменения, наблюдаемые в механизме разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Известно, что одним из основополагающих начал федеративного устройства является раз-

¹ Более подробно о юридико-технических приемах преобразования конституции см.: Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI в. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 148–153; Краснов М.А. Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 77–91; Пресняков М.В. Наравне с Конституцией: источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 96–108.

граничение государственно-властных полномочий между федерацией и ее субъектов исключительно федеральной конституцией. Тем самым (учитывая особую защищенность конституционных норм, учреждающих федеративное устройство) создаются дополнительные политико-правовые гарантии от одностороннего и произвольного (скажем, путем принятия федеральных законов) пересмотра установленного состава полномочий. Именно такое понимание изложенного принципа воспроизведено в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется не иначе как Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. По этим основаниям и согласно формально-правовой логике перечни полномочий, сформулированные ст. 71 и 72, имеют исчерпывающий характер и не подлежат внеконституционному пересмотру. Между тем при включении в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ главы IV.1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» в ч. 2 ст. 26.1 вкралось нормоположение, допускавшее определение полномочий, осуществляемых органами субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, не только Конституцией РФ, федеральными договорами, но и «федеральными законами и соглашениями». Причем несколько ранее допустимость такой произвольной, как кажется, трактовки одного из фундаментальных принципов федерализма была признана Конституционным Судом РФ¹.

Детализация полномочий органов субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения представлена в ч. 2 ст. 26.3, которая на протяжении последующего времени претерпевала постоянные изменения. В итоге сегодня перечень полномочий субъектов РФ по рассматриваемому кругу вопросов представлен 113-ю позициями (против 14 позиций, обозначенных в ст. 72 Конституции РФ). При этом, если большинство из них конкретизируют установленные

¹ См.: Пункт 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

Конституцией вопросы совместного ведения, то 27 позиций Федерального закона к ним непосредственного отношения не имеют. В частности, это вопросы формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации (формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов; реализации полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом «О теплоснабжении», в том числе согласование отнесения поселения, городского округа, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, к ценовой зоне теплоснабжения; утверждение нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра для субъектов Российской Федерации и для входящих в их состав муниципальных образований и т.д. Иными словами, этот круг вопросов в соответствии со ст. 73 Конституции РФ подлежал отнесению к остаточным полномочиям субъектов Российской Федерации, в рамках которых последние вроде как обладают «всею полнотою государственной власти».

Практика разграничения полномочий между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации посредством федеральных законов получила широкий размах. К числу таковых федеральных законов, по сути «преобразующих» Конституцию РФ, можно отнести Бюджетный кодекс РФ (ст. 7-8), Трудовой кодекс РФ (с. 6), Земельный кодекс РФ (ст. 9-10.1), Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 1.1, 3, 4), Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (ст. 3), Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 12), Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (ст. 2, 11-12), Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. ст. 5, 6), и другие, которых, по подсчету специалистов, насчитывалось свыше ста¹. Иными словами, перед нами один из характерных примеров (помимо прочих) неявной, но практически завершившейся деинституционализации основ федеративного устройства.

¹ См.: Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 277. С. 26–84.

Второй пример имеет отношение к трансформации формы государственного правления – от смешанной (полупрезидентской) республики в сторону президентской и даже, по обоснованному мнению многих авторов, «суперпрезидентской»¹. Подмеченный многими исследователями процесс концентрации политической власти на федеральном уровне, который наблюдается на протяжении текущего столетия, имеет вполне конкретное внеконституционное подкрепление. Президент РФ, изначально находясь над механизмом разделения властей, интегрирован в систему федеральных органов исполнительной власти и фактически возглавляет ее, что позволяло характеризовать форму государственного правления скорее, как президентскую. В Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» на протяжении ряда лет (1997, 2004, 2010, 2016) вносились изменения, на основе которых полномочия Президента РФ в отношении Правительства РФ были уточнены и существенно расширены. В наибольшей степени они затронули содержание статей 12 и 32 Закона, определявших особенности руководства федеральными органами исполнительной власти. Так, в декабре 1997 г. федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий были выведены из подчинения Правительства РФ и переданы под непосредственное руководство Президента РФ². В декабре 2004 г. Президенту РФ переподчинен Минюст России. Кроме того, расширена и правотворческая компетенция главы государства: право опережающего в сравнении с законодательным регулированием перераспределения полномочий между подчиненными ему органами исполнительной власти³.

¹ См., например: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция правового статуса // Вестник Московского университета. Сер.: Право. 1998. № 1; Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 306; Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2018. № 6.

² См.: Федеральный конституционный закон от 31.12.1997 № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 1.

³ Федеральный конституционный закон от 19.06.2004 № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2478.

Следует оговориться, что принципиальная возможность (т.е. конституционно-правовые предпосылки издания Президентом РФ указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения) была, как известно, создана раньше – Конституционным Судом РФ¹. И уже на этой основе в последующем издавались многие президентские акты, «замещающие» законы (Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и др.), двойственность правовой ситуации с которыми не преодолена и по сей день. Последнее обстоятельство вызвано тем, что согласно упомянутому Постановлению Конституционного Суда РФ действие во времени подобных актов главы государства ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Иначе говоря, они имеют временный и, стало быть, экстраординарный характер. И такие эксцессы не могут быть длящимися неопределенно долго, системными, ведь на их основе генерируются новые акты, чем привносится диссонанс в систему права, затягивающий конфликт с конституционной законностью.

Так, с 2010 г. стало возможным замещение заместителями Председателя Правительства РФ и федеральными министрами должностей полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (ч. 2 ст. 12)². В 2012 г. правительство отработывало три «гибридных» модели деятельности полпредств. Первая предполагала совмещение с должностью вице-преьера (А. Хлопонин в Северо-Кавказском федеральном округе), вторая – с должностью министра (В. Ишаев – полпред и министр по развитию Дальнего Востока), третья – появление замминистров регионального развития во всех федеральных округах. Но в 2014 г.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

² Часть 2 ст. 12 введена Федеральным конституционным законом от 29.01.2010 № 1-ФКЗ. См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 458; Указ Президента РФ от 15.05.2018. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

Минрегион России был упразднен. В настоящее время представленная схема функционального раздвоения и совмещения должностей Администрации Президента РФ и Правительства РФ реализована в статусе заместителя председателя Правительства РФ – полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе¹. Как бы то ни было, но по Конституции РФ институт президентства и системы исполнительной власти, равно как и Администрация Президента РФ и Правительство РФ, являются организационно обособленными звеньями механизма государства, т.е. разными организациями со свойственными им особенностями внутреннего структурно-функционального построения, штатной и финансовой дисциплиной, логикой управления, компетенцией, ответственностью и пр. Как кажется, рассмотренные подходы небезупречны в контексте не только организационной культуры, но и конституционно установленной формы правления.

Вслед за фактическим воплощением в государственно-правовую действительность описанных схем преобразования Конституции произошла трансформация ее формы – от *консолидированной* (в виде единого акта вместе с поправками к ней) в сторону *комбинированной*, когда фактически «тело» основного закона образовано не только федеральными конституционными законами и изменениями к ним (142 закона, включая 22 тематических²), но и довольно большим количеством федеральных законов, перечень которых нуждается в уточнении, актами Конституционного Суда РФ и т.д. Изложенное сделало настолько размытыми рамки Конституции, что возникает непростая и в эмпирическом, и в теоретическом измерениях проблема консолидации рассредоточенного во всем массиве законодательства тех нормоположений, которые подлежат идентификации в качестве потенциально относящихся к тексту основного закона. И только на этой основе возможно вести речь о дальнейшей судьбе Конституции и желательных (приемлемых) направлениях ее дальнейшего развития или же реформирования.

Таким образом, в результате 25-летней эволюции модель Конституции РФ 1993 г. претерпела существенные изменения и представляет собой весьма любопытный политико-правовой феномен.

¹ См.: Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

² Согласно данным СПС КонсультантПлюс по состоянию на 24.02.2019. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2019).

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Полагаем, что указанная проблема является весьма актуальной, ибо, как известно, к числу важнейших функций Основного закона нашего государства относится закрепление преемственности в развитии государственности. Тем самым Конституция РФ подчеркивает незыблемость государственности, несмотря ни на какие революции, государственные перевороты или перестройки. В преамбуле Конституции эта функция выражается в двух аспектах: первый аспект следует понимать как неделимость территориального пространства, на котором исторически сложилось Российское государство; второй – как признание фактической утраты Российским государством своей суверенности в годы вхождения в состав СССР и стремление восстановить ее¹. Конституция есть закон, который учреждает государство, систему его органов и порядок их формирования, компетенцию, определяет порядок взаимоотношений государственной власти с органами местного самоуправления. Конституция есть Основной закон, обладающий особыми гарантиями стабильности. Поэтому его изменения, дополнения или принятие совершенно новой Конституции с необходимостью предполагают особо высокую степень ответственности и обоснованности.

В XX в. конституции стали играть важную роль – противодействовать возросшему радикализму, плану революционного переустройства общества. Однако следует признать, что по поводу этого существует и иная позиция. Так, критикуя Конституцию Российской Федерации с точки зрения различных оснований, А.В. Серегин, в частности, полагая, что она «может быть признана нелегитимной» (видимо, речь идет в данном случае о легальности. – *В.К.*)², приводит следующие факты: по данным Центральной избирательной ко-

¹ См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Издат. группа ИНФРА-М-КОДЕКС, 1996. С. 67.

² Серегин А.В. Духовно-нравственное учение о правовой культуре. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 112.

миссии РФ, в голосовании приняли участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, что составляет 54,8% от всего избирательного корпуса страны»; «...из 89 субъектов России 14 вообще не принимали участие в конституционном референдуме, а 17 высказались против Конституции РФ»¹. Подводя итог негативной оценке содержания Основного закона страны, утверждается, что «формально-теоретические противоречия... создают угрозу территориальному единству, независимости, социальной, политической и правовой стабильности государства»; «...необходимо принять новую Конституцию России, соответствующую политико-правовому сознанию русского народа, закрепляющую принцип абсолютного суверенитета, унитарное государственное устройство с автономиями или территориальную федерацию с равноправными субъектами, право на труд, а также предоставит народу возможность самостоятельно выбрать форму правления и освободить предпринимателя от рабской кабалы Центрального банка»².

Думается, что следует согласиться с мнением проф. А.И. Казанника, который, также критикуя Конституцию РФ, подчеркивает, что «в нашей стране многонациональный народ по существу отстранен от власти, принцип народовластия заменен на управляемую или суверенную демократию», тем не менее полагает, что «в сложившихся условиях надо самым решительным образом отказаться от “корректировки” ныне действующей Конституции РФ, пусть даже и авторитарной», ссылаясь при этом на резолюцию 1993 г. Всемирного конгресса государствоведов в Вене, предупреждающую, что «изменять конституцию в условиях нестабильности нежелательно, а в условиях кризиса-крайне опасно». По мнению профессора, усилия наших ученых должны быть направлены не на поиски реальных или мнимых пробелов и противоречий, дефектов в тексте Конституции РФ, а на разработку механизмов реализации положений Конституции РФ, на ее обеспечение, охрану и защиту³. В.Е. Чиркин, полагая, что Конституция РФ не в полной мере учитывает особенности конституци-

¹ Серегин А.В. Указ. соч. С. 113.

² Там же. С. 135.

³ Казанник А.И. Теоретические и практические проблемы реализации норм Конституции Российской Федерации // Проблемы правоприменения в современной России : сб. материалов науч.-практ. конф. Омск: ОмГУ им. Ф.М. Достоевского, 2010. С. 88.

онно-правовой мысли, что она готовилась в спешке, без широкого общенародного обсуждения, в условиях жесткого противоборства разных ветвей государственной власти, считает, что «она содержит необходимые условия для дальнейшего развития страны, и ее возможности следует использовать»¹.

В заключение отметим: следует иметь в виду, что, конечно, рано или поздно вопрос о замене настоящей Конституции РФ возникнет, ибо общественные отношения находятся в постоянном развитии и задача юриспруденции состоит в соответствующих наработках, чтобы быть в готовности заранее, а в не в спешке решать новые задачи. Однако надо учитывать, что возможные новеллы Конституции РФ не должны быть направленными на ослабление или, тем более, разрушение государственности, а напротив, способствовать ее укреплению, ибо это отвечает интересам и чаяниям российского народа.

И.Ю. Остапович

КОНСТИТУЦИОННО-КОНТРОЛЬНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Конституционно-контрольное нормотворчество – это совокупность особых юридических процедур, реализуемых посредством толкования конституционно допустимых условий (правил и границ) применения действующей правовой нормы и (или) исключения из системы правового регулирования положений, не соответствующих конституции государства. Нормотворческая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ) приобретает своеобразное «обеспечительное» свойство, поскольку выступает одной из специфических черт конституционного контроля. В результате реализации данного вида деятельности КС РФ устраняется правовая неопределенность и противоречивость нормативных правовых актов. Общие положения вырабатываются судьями только на основе «имеющихся норм и правовых принципов».

Осуществление конституционно-контрольного нормотворчества вносит существенный вклад в реализацию конституционно-

¹ Чиркин В.Е. Россия, Конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5. С. 5–13.

правовых идей в нормативных правовых актах и способствует обеспечению верховенства права, укреплению конституционной законности, защите прав и свобод человека.

Конституционный Суд РФ исходит из признания абсолютными и не подлежащими ограничению только некоторые права и свободы. К ним относятся, например, право на жизнь¹, право на судебную защиту². В данном случае орган конституционного контроля руководствовался положениями ст. 56 (ч. 3) Конституции РФ, содержащими перечень прав, не подлежащих ограничению. Возможные ограничения прав, не входящих в этот перечень (например, права собственности), оцениваются им с точки зрения общих принципов права. При этом они должны отвечать принципам пропорциональности и соразмерности, которые необходимы для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц³.

Вместе с тем в конституционном законодательстве зарубежных стран перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению, гораздо шире. Например, в Первой поправке к Конституции США к ним относится свобода слова, печати, собраний, в ст. 34 Конституции Франции (ст. 11 Декларации прав и свобод человека и гражданина) – право на выражение своего мнения и др.

Признавая конституционность законодательного ограничения прав и свобод, КС РФ использует оценочные понятия «баланс интересов человека, общества и государства»⁴, «необходимость и адекватность ограничительных мер»⁵. В части 3 ст. 56 Конституции РФ названы права, не подлежащие ограничению, не получившие такой оценки в конституционно-контрольном нормотворчестве. Так, КС РФ признал соответствующим Конституции РФ распространение информации о частной жизни лица, которая была собрана в установ-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 нояб. 2009 года № 1344-О-Р // Российская газета. 2009. 27 нояб.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 года № 4-П // Российская газета. 1995. 12 мая.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апр. 2003 года № 4-П // Российская газета. 2003. 9 апр.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 года № 86-О // Российская газета. 1998. 11 авг.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 дек. 2005 года № 14-П // Российская газета. 2006. 12 янв.

ленном законом порядке¹. Между тем это существенно расходится с содержанием ст. 23–24 Конституции РФ о неприкосновенности частной жизни.

Изложенное позволяет отметить, что конституционно-контрольное нормотворчество в России может ориентироваться на выработку правовых позиций, препятствующих произвольному ограничению прав и свобод человека.

А.М. Барнашов

НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ

В современном мире в ходе развития и углубления объективных, объединительных процессов как сознательной, целенаправленной, совместной деятельности государств и народов по преодолению их обособленности в некоторых международных организациях возникают проблемы соотношения, корреляции между феноменом наднациональности и необходимостью сохранения и защиты суверенитета государств. Феномен наднациональности – это добровольное наделение руководящих институтов некоторых интеграционных объединений реальными властными полномочиями по установлению и применению нормативных правил поведения, обязательных не только для государств-членов, но и для физических и юридических лиц, находящихся на их территории. Наднациональные черты присущи не всем современным организациям межгосударственного сотрудничества, а только тем из них, которые стремятся к более тесной взаимной интеграции в экономической, политической, гуманитарной и иных сферах (например, Европейский Союз). Проявления наднациональности обнаруживаются в деятельности Международного валютного фонда, Всемирной торговой организации, финансовых организаций универсального характера. Свойствами наднациональности могут наделяться отдельные органы традиционных международных межправительственных организаций. Например, Совет Без-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2015 года № 15-П // Российская газета. 2015. 30 июня.

опасности ООН по Уставу уполномочен принимать обязательные решения по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, что «позволяет рассматривать этот орган ООН как имеющий элементы наднациональности». В международных отношениях суверенное государство может одновременно быть членом разных интеграционных союзов, имеющих различную степень внутреннего единства и уровень наднациональности, в частности в предоставленных межгосударственным институтам полномочий по принятию общеобязательных нормативных актов и созданию эффективного судебного контроля за их правомочностью². Так, например, все государства – члены Европейского Союза одновременно являются членами Совета Европы, степень интеграции в котором существенно ниже. Россия также является участницей межгосударственных организаций «с разной скоростью объединительных процессов»: тот же Совет Европы с активно действующим Европейским Судом по правам человека как органом международного правосудия, СНГ, Евразийское экономическое сообщество, Союзное государство России и Беларуси, Таможенный Союз, ЕАЭС, Всемирная торговая организация и др.

Участие России в универсальных и региональных организациях, в различных международных конвенциях, объединяющих усилия государств для достижения общих целей, не ведет к утрате правосубъектности, а означает лишь то, что она, как и другие участники, добровольно возлагает на себя соответствующие обязательства и передает осуществление некоторых своих суверенных прав, а фактически – только какую-то часть своей компетенции на межгосударственный уровень, защищая при этом свой конституционный суверенитет. В таком контексте конституционный суверенитет, по нашему мнению, – это реально обеспеченная, фактически осуществляемая юридическая независимость власти правовых государств, в которых национальные конституции являются актами высшей юридической силы, а их толкование уполномоченными органами при возникновении правовых коллизий позволяет защищать конституционную идентичность и национальные интересы своей страны.

¹ См.: Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 205.

² См.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Основы интеграционного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. 224 с.

Не простым является вопрос о коллизиях толкования наднациональных и конституционных норм институтами международного правосудия и органами конституционного контроля. Необходимо отметить, что конвенционно-конституционные коллизии в собственном смысле слова возникают очень редко, так как эти источники имеют разную юридическую природу, создаются различными способами, регулируют неоднородные сферы отношений, адресуются неидентичными субъектами, не влияют на обязательную силу друг друга и, не конкурируя между собой, применяются в правовых порядках различного уровня: в международном и внутригосударственном, конечно, тесно взаимодействующих для достижения своих целей. На практике имеют место *коллизия толкования* конституционных положений с международными обязательствами государства. При этом в иерархии действующих норм конституции почти всех стран мира ставят свои принципы и ценности выше норм международных конвенций. Из этого исходят и национальные органы конституционного контроля, давая толкование коллизионных положений.

В данном контексте под конституционным толкованием понимается важная деятельность органов конституционной юстиции по уяснению смысла и содержания Конституции с целью обеспечения правильного и единообразного применения ее положений в конкретных обстоятельствах. Это позволяет устранить или преодолеть возникшую коллизию между Конституцией, обладающей высшей юридической силой, и всеми иными нормативными актами, входящими в правовую систему страны, в том числе имплементированными в нее в качестве обязательных для субъектов внутригосударственного права норм международного договора. Значение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (и протоколов к ней) непосредственно для Конституционного Суда РФ состоит в том, что в необходимых случаях положения этих актов (входящих в правовую систему России) применяются и толкуются Конституционным Судом РФ в системной связи с толкованием положений Конституции и с оценкой обжалованного акта. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П подчеркнул, что конституционный суверенитет, верховенство Конституции, ее высшая юридическая сила и недопустимость имплементации в правовую систему России международных договоров, положения которых ограничивают права и свободы человека или каким-то образом

посягают на конституционную идентичность России, означают, в частности, что ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни основанные на ней правовые позиции, содержащиеся в постановлениях Европейского Суда по правам человека, не могут отменять для российской правовой системы приоритет конституционных норм, а потому подлежат практической реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда РФ, в том случае, когда в постановлении ЕСПЧ неправомерно нарушается конституционный суверенитет страны, Россия может в порядке исключения воздержаться от исполнения такого решения, если это единственный способ сохранить национальную конституционную идентичность. При этом исполнение или неисполнение решения органа международного правосудия можно рассматривать как логичный и постоянный диалог между судом и учредившими его государствами, по ряду важных полномочий, переданных суду, включая вопросы толкования конвенционных норм. Данный подход можно также воспринимать как одну из возможных форм контроля со стороны государств за таким делегированием в том случае, если имеет выход суда при вынесении решения за пределы норм права (судейский активизм) или если решение международного суда не отвечает представлениям и ожиданиям государств.¹

С.А. Татаринов

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ КОЛЛИЗИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшей характеристикой Конституции Российской Федерации как Основного закона является обеспечение прямого непосредственного действия ее норм (п. 1 ст. 15 Конституции РФ), предусматривающего воплощение конституционных предписаний в деятельности субъектов конституционно-правовых отношений. При

¹ См. : Исполинов А.С. Суды региональных интеграционных объединений в системе международного правосудия (на примере Суда ЕС и Суда ЕАЭС). М.: Юстицинформ, 2018. 312 с.

этом, как справедливо отмечается в литературе, учитывая многообразие конституционных нормоустановлений, необходимо различать понятия опосредованного действия конституционных положений в рамках системы общих конституционных правоотношений и их реализации посредством возникновения, изменения и прекращения конкретных конституционных правоотношений¹. Одновременно отличительной особенностью конституционного правореализационного процесса следует считать то, что он предполагает помимо простой детализации активные действия уполномоченных органов публичной власти по раскрытию смысла и содержания конституционных норм в своей правотворческой и правоприменительной деятельности с помощью чего обеспечивается конституционализация массива текущего законодательства. Также главным результатом реализации конституционных положений в сфере правотворчества и правоприменения выступают разработка и принятие нормативных актов или совершение действий правового характера органами публичной власти, которые не должны противоречить требованиям Конституции и расходиться с выявленной подлинной волей федерального законодателя, закрепленной в конституционных нормах. В свою очередь специфическим юридическим механизмом гарантирования прямого непосредственного действия Конституции РФ является отправление конституционного правосудия Конституционным Судом РФ, направленное на обеспечение конституционности законодательных актов и правоприменительных решений в контексте происходящих изменений в текущем законодательстве. Одним из таких сложных теоретических и практических вопросов, затрагиваемых в решениях Конституционного Суда, остается проблема о понятии, видах и способах преодоления коллизий в целях предотвращения и разрешения возникновения деформаций в ходе уяснения, истолкования и реализации конституционных положений органами публичной власти.

В этой связи, как представляется, с методологической точки зрения является несостоятельным обнаружение «мнимых» коллизий в Конституции РФ, ибо она сама по себе выступает целостным нормативным документом, составляющим гомогенный (однородный) правовой материал, в котором все положения по своему смыслу и со-

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 62, 79, 87.

держанию логически взаимно обусловлены и дополняют друг друга¹. Поэтому по меньшей мере речь может лишь идти о поиске разумного баланса и консенсуса между различными конституционными ценностями и нормами по их познанию и адекватному претворению в правотворческой и правоприменительной практике органов публичной власти.

В отличие от термина конституционной коллизии понятие конституционно-правовой коллизии в наиболее общем виде можно определить как возникновение противоречий между актами текущего законодательства, обладающие одинаковой либо различной юридической силой, составляющие сферу конституционно-правового регулирования общественных отношений². Что же касается классификации конституционно-правовых коллизий, то, опираясь на имеющиеся методологические подходы в юридической науке и с учетом специфики отрасли конституционного права, их можно условно подразделить на следующие виды: 1) иерархические; 2) компетенционные; 3) темпоральные (временные); 4) структурные.

Е.Б. Романов

РАЗВИТИЕ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В МАТЕРИАЛАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Проекты Конституции Российской Федерации, подготовленные Конституционной комиссией Съезда народных депутатов (далее – проекты, проект Конституционной комиссии) исходили из достаточно сбалансированной системы разделения властей, в которой отсутствовала какая-либо незавершенность или фрагментарность. Например, в ст. 99 проекта Конституционной комиссии по состоянию на 16 июля 1993 г., предусматривалось, что «Верховный Совет РФ может поставить вопрос об отставке Председателя, заместителя Пред-

¹ Витрук Н.В. Верность Конституции. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 131, 228; Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С. 172.

² Стародубцева И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 9.

седателя, члена Правительства РФ... Если Президент РФ не увольняет соответствующее должностное лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед Верховным Советом РФ. Признание большинством голосов избранных депутатов в каждой его палате обоснования Президента РФ неудовлетворительным влечет увольнение Президентом РФ указанного должностного лица в отставку»¹.

Вместе с тем сами проекты Конституционной комиссии применительно к проблематике разделения властей претерпевали определенные концептуальные изменения. Так, в проекте Конституции Российской Федерации, принятом Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г.², главы раздела V «Система государственной власти» были представлены в двух вариантах – вариант А (именовался «Президент – глава исполнительной власти») и вариант Б (был обозначен как «Ответственное перед Парламентом Правительство»). При этом если в соответствии с вариантом А исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Президент (ст. 5.3.1 (А)), то согласно варианту Б президент является главой государства (статья 5.3.1 (Б)) и относится наряду с федеральным правительством к числу высших органов государственной власти (ст. 5.2.1 (Б)), а Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть, действует под руководством его Председателя (ст. 5.5.1 (Б) и 5.5.3 (Б)). Проект Конституционной комиссии от 21 февраля 1991 г.³ уже не содержал альтернативных вариантов, а закреплял единый подход к этому вопросу: Президент Российской Федерации является главой государства (ст. 116), а Правительство (Совет министров) Российской Федерации под руководством Председателя Совета министров является высшим исполнительным и распорядительным органом Российской Федерации (ст. 141, 143).

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 4, кн. 3. С. 222.

² Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 года и опубликованный для всенародного обсуждения // Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 55–120.

³ Проект Конституции Российской Федерации от 21 февраля 1991 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 2. С. 63–116.

Таким образом, проект Конституционной комиссии применительно к концепции разделения властей эволюционировал, предлагая различные варианты решения указанной конституционно-правовой проблематики, что подчеркивает его как теоретико-методологическое, так и практико-прикладное значение в контексте формирования оптимальной и эффективной конституционно-правовой системы.

А.Ю. Ульянов

ДИСКУССИИ О ПРОКУРАТУРЕ НА КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕЩАНИИ 1993 г.

Интересная и непростая по своему содержанию дискуссия о месте, исторической роли, предназначении и функциях прокуратуры развернулась на Конституционном совещании 1993 г. по рассмотрению проекта Конституции. Обсуждая проект на начальном этапе, эксперты нашли очень удачное решение, изменив название главы, назвав ее «Судебная власть» и добавив через точку «Прокуратура», поскольку прокуратура не вписывается в классическую схему трех властей, но ближе всего по своим функциям к судебной власти. Даже в какой-то момент в одной из групп Совещания эта точка зрения находила поддержку¹. Вообще о прокуратуре было четыре предложения. Первое – исключить из этой главы, т.е. оставить просто судебную власть, убрав прокуратуру. Второе предложение: посвятить прокуратуре отдельную главу в проекте Конституции. Третье предложение: включить прокуратуру, соответственно, норму о ней, в систему юстиции. Четвертое предложение: включить в систему судебные власти.

И в этой проблеме выбора решающим фактором могла быть угроза ослабления на период реформирования прокуратуры как централизованной системы государственных органов. Передача прокуратуры в систему Министерства юстиции означало бы переход этой системы органов под другую власть, практически под власть исполнительную. Сейчас трудно себе представить, к чему могли привести

¹ Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы: в 20 т. М.: Юрид. лит., 1995. Т. 13. С. 325–339.

такие решения¹. Предложение собственно Генерального прокурора сводилось в основном к тому, чтобы сохранить в принципе систему прокурорских органов как автономную, централизованную систему государственных органов и отразить этот статус в проекте Конституции². Предложения о концептуальном изменении места и роли прокуратуры, а именно: о включении прокуратуры в систему юстиции или о включении прокуратуры в систему судебной власти не нашли поддержки. При решении вопросов, оставить статью о прокуратуре в главе 8 «Судебная власть. Прокуратура» или посвятить Прокуратуре Российской Федерации отдельную главу, большинство проголосовало за первое решение.

Вместе с тем по ст. 126, посвященной прокуратуре, возникли три вопроса. Первый – о том, кто будет выполнять важнейшую функцию расследования преступлений – МВД, Министерство безопасности и прокуратура, Следственный комитет³ или одна прокуратура. Второй – будет ли прокуратура осуществлять полноценный надзор за расследованием преступлений? И третий вопрос касался порядка назначения Генерального прокурора⁴. Таким образом, очень многие видели прокуратуру в качестве органа, который осуществляет три функции. Первая функция – руководство следствием, включая уголовное преследование. Прокурор сам может вести следствие или поручить это следователю. Вторая функция – поддержание государственного обвинения в судах. И третья функция – это все-таки защита личности и общественных организаций в тех случаях, когда их права оказались нарушенными⁵.

¹ Вопрос о включении прокуратуры в систему Министерства юстиции и в судебную систему в ходе обсуждений несколько раз ставился на голосование, но данная идея не получила поддержки большинства.

² Как отмечали участники Конституционного совещания, появление статей о прокуратуре в этой Конституции произошло под мощным давлением самих прокуроров и Генерального прокурора в том числе.

³ Высказывалось на Конституционном совещании и мнение о создании Федерального следственного комитета, где будет сосредоточено все следствие Российской Федерации.

⁴ По третьему вопросу в итоге был найден определенный баланс интересов, а именно: кандидатуру Генерального прокурора предлагает Президент, а избирает его российский парламент, т.е. единолично этот вопрос не может решить Президент и единолично этот вопрос не может решить Федеральное собрание.

⁵ Например, в проекте, в котором предлагалась включить прокуратуру в главу 7 «Правосудие», раздел третий; предлагалось назвать «Прокуратура и ее функции».

Еще один важнейший вопрос: должна ли быть прокуратура единым централизованным органом во всей Федерации либо прокуроры субъектов Федерации должны избираться представительными органами¹? В частности, Б.А. Страшун высказался против требования записать в Конституцию, что прокуратура является централизованной системой, высказав неуверенность, что это будет необходимо на долгосрочную перспективу. В свою очередь М.А. Митюков выступал за то, что прокуратура должна быть централизованной, как за аксиому, с помощью которой только и можно обеспечить исполнение действующих на территории России законов. А также против того, что прокуроры субъектов Федерации должны назначаться с согласия субъектов Федерации. По его мнению, эта новелла появилась тогда, когда был необходим компромисс между Россией и субъектами Федерации. И вот эта новелла во многом расшатывает единство и государственность России, поскольку для соблюдения законов в Российской Федерации здесь должна быть строгая централизация². Однако подобная постановка вопроса не была поддержана на Конституционном совещании в силу определенных политических причин.

Ж.В. Нечаева

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД

Права и свободы человека нуждаются в надежном механизме их реализации и защиты. Одним из важнейших элементов данного механизма выступает Конституционный Суд РФ, поскольку Конститу-

Здесь на основе указанной выше концепции была предложена формулировка, в которой учтены названные три функции.

¹ Так, некоторые участники Конституционного совещания были убеждены в том, что республики и другие субъекты Федерации имеют право учреждать свои собственные прокуратуры и эти прокуратуры по вертикали не должны подчиняться федеральному прокурору. Однако предложение о том, что прокуроры субъектов должны назначаться высшими представительными органами по представлению глав администрации, не прошло.

² Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы: в 20 т. М.: Юрид. лит., 1995. Т. 19. С. 359.

ционный Суд РФ осуществляет охрану Российской Конституции а следовательно, обеспечивает воплощение конституционных прав и свобод в реальную действительность.

В своих решениях Конституционный Суд РФ защищает и утверждает общеправовые принципы и ценности, такие как справедливость, гуманизм, демократизм, разделение властей, федерализм, законность и др.¹ «Воплощение этих ценностей, а также развивающих и конкретизирующих их предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь обеспечивает режим конституционной законности, защита которой и составляет смысл деятельности Конституционного Суда Российской Федерации»².

Особую роль приобретает ценностное содержание решений Конституционного Суда РФ. Ценностный критерий является основой Конституции РФ, в известной степени он определяет развитие целого ряда конституционных положений. Кроме того, социально-ценностное содержание отражается и в ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в которой перечислены полномочия Конституционного Суда РФ, осуществляемые им в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на территории Российской Федерации.

Все это говорит о том, что Конституционному Суду РФ необходимо учитывать конечные цели конституционализма, ради которых осуществляется конституционный контроль, конституционное правосудие. Решения Конституционного Суда РФ по вопросам нормоконтроля отражают социальную направленность, содержат ценностные ориентиры, «исключая» из правового пространства нормативно-правовые акты, не соответствующие Конституции, нарушающие ее социально-ценностные установки.

Бесспорно утверждение о том, что Конституционный Суд РФ в своих решениях защищает, прежде всего, Конституцию, право в целом как юридическую и социальную ценность. Безусловно, в своих решениях Суд защищает и утверждает общеправовые принципы,

¹ Бондарь Н.С. Конституционный Суд РФ и современная концепция прав человека: вопросы теории и практика реализации // Проблемы права. 2006. № 1 (10). С. 9.

² Информация Конституционного Суда Российской Федерации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 4 (10). С. 2.

такие как справедливость, гуманизм, демократизм, разделение властей, федерализм, законность и др.¹

Разумеется, следует помнить о различных условиях (основаниях), воздействующих на ценностную составляющую решений Конституционного Суда, играющую важнейшую роль в вопросах обеспечения и реализации конституционных прав и свобод. К объективным условиям относятся преобразования политико-правовой и социально-экономической сфер общественной жизни, наличие режима, способного обеспечить беспрекословное исполнение решений Конституционного Суда РФ, содержащие ценностные ориентиры. К субъективным условиям можно отнести: высокую профессиональную подготовку судей и работников аппарата Конституционного Суда; уровень их правового сознания и правовой культуры; состояние теоретико-методологической, научной базы.

С.С. Сычев

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционное судопроизводство является особым инструментом реализации судебной власти, отличается от других форм судопроизводства и представляет собой способ осуществления конституционного контроля, который объединяет нормотворчество, интерпретацию правовых норм и правоприменение. Обособленность и независимость конституционного судопроизводства обусловлены тем, что решения, принятые Конституционным Судом РФ, не могут быть обжалованы. В системе этой формы судопроизводства только один судебный орган и нет других инстанций – ни апелляционной, ни кассационной, ни надзорной. После провозглашения решения сразу вступают в законную силу.

¹ См.: Ведяхин В.М. Решения Конституционного Суда РФ как способ защиты права // Конституция и правовая форма в России: межвуз. сб. ст. / под ред. В.Я. Музыкина, В.В. Сорокина. Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2004. С. 196–197; Бондарь Н.С. Конституционный Суд РФ и современная концепция прав человека: вопросы теории и практика реализации // Проблемы права. 2006. № 1(10). С. 9–21.

Механизм исполнения решений, принятых в рамках конституционного судопроизводства, закреплен в ст. 80 Федерального конституционного закона РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и включает в себя: обязанность органов государственной власти и должностных лиц приводить нормативно-правовые акты в соответствие с положениями Конституции; сроки, в течение которых эта обязанность должна исполняться; обязательность решений Конституционного Суда и их окончательность¹.

Правовым последствием провозглашения решения, в котором раскрывается смысл правовой нормы с точки зрения ее соответствия Конституции, является прекращение действия этой нормы и ее применения. Таким образом, она теряет на будущее свою силу в любом понимании, не соответствующем установленному конституционно-правовому смыслу. Другими словами, норма, которая стала предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ, после вступления его решения в законную силу не может быть истолкована и применена как-либо иначе. Органы, применяющие упомянутую норму, должны учитывать позицию, отраженную в решении Конституционного Суда, относительно ее соответствия Конституции по смыслу, придаваемому норме на практике².

Однако механизм исполнения принятых Конституционным Судом решений усложняют некоторые негативные факторы. Среди них можно выделить отсутствие определенности в понимании места принятых Конституционным Судом РФ правовых актов в системе изданных государственными органами актов; ряд пробелов в правовом регулировании порядка исполнения этих решений, а также обусловленное такими пробелами включение в судебные акты положений, регламентирующих правила их исполнения, которые воспринимаются как выходящие за пределы полномочий Конституционного Суда³.

Прежде всего, это непринятие Государственной Думой Федерального собрания РФ необходимых законодательных актов, которые бы уре-

¹ Егорова Ю.А. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2015. № 4 (15). С. 124.

² Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2013 года № 874-О. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.01.2019).

³ Малинина Ю.В. Проблемы обеспечения исполнения решений Конституционного Суда РФ // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 59–62.

гулировали данный процесс. Постоянному затягиванию решения этого вопроса способствует, в том числе, наличие в Регламенте Федерального Собрания РФ положения о том, что депутаты нового созыва могут отказаться рассматривать или отложить «переходящие» проекты законов, т.е. внесенные в Государственную Думу предыдущих созывов. Среди этих законопроектов есть и подготовленные с целью выполнения постановлений Конституционного Суда РФ. При этом для Правительства РФ, Президента РФ, а также органов исполнительной и законодательной власти в регионах как субъектов нормотворчества действуют ограничения по срокам, в течение которых необходимо реализовывать предписания, поступившие от Конституционного Суда РФ¹.

Таким образом, некоторые решения Конституционного Суда РФ не выполняются в течение продолжительного времени именно в связи с отсутствием в законодательстве ограничений по срокам принятия соответствующих законов.

Оптимальным решением рассматриваемых проблем, по нашему мнению, является детальное правовое регулирование порядка исполнения решений этого судебного органа, а также пересмотр действующих законодательных актов.

В настоящее время постановления Конституционного Суда РФ преимущественно выполнены и ведется деятельность, направленная на исполнение остальных. Но проблемы пока не устранены, в частности, до сих пор затягивается пересмотр законов в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ, а также нет ответственности за их неисполнение.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что решения Конституционного Суда РФ принимаются с целью охраны Конституции РФ, соблюдать которую необходимо всем в обязательном порядке. В противном случае в обществе усугубится проблема правового нигилизма и продолжится процесс подрыва уважения к тем решениям, которые приняты вышеупомянутыми государственными органами и должностными лицами. А это, в свою очередь, приводит к ослаблению власти во всех ее ветвях и нарушению правопорядка².

¹ Информационно-аналитический отчет об исполнении решений КС РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2017 году. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 08.01.2019).

² Малинина Ю.В. Указ. соч.

Для становления правового государства в России и защиты прав человека указанные проблемы приобретают особую актуальность.

А.А. Исаева

РЕЛИГИОЗНЫЙ ФАКТОР В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Продуктивность любой человеческой деятельности, в том числе связанной с обеспечением национальной безопасности, зависит от множества составляющих. Одним из них является состояние сознания субъекта, т.е. тех людей, которые реализуют деятельность по обеспечению национальной безопасности. Важнейшим фактором, определяющим состояние человеческого сознания сегодня, продолжает оставаться религия. По данным социологических исследований, порядка 66% россиян относят себя к верующим людям. В силу этого непреходящее значение имеет определение содержания религиозного фактора национальной безопасности и то, каким образом он влияет на ее уровень. Понимание этого находит свое отражение и в актах стратегического планирования РФ, например, в утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктрине РФ от 25.12.2014, Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года (утвержденная Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) и др. В этих актах в ряду основных угроз называются: деятельность террористических и экстремистских организаций, деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию и др. При этом утверждается кооперационная модель государственно-церковных отношений, когда провозглашается равноправие и уважение прав и свобод человека и гражданина, но в то же время религиозные объединения вовлечены в общественный диалог, в деятельность по возрождению семейных ценностей, в работу Вооруженных сил РФ, выступают в средствах массовой информации.

Религиозный фактор приобретает все большее значение и в повседневной жизни общества как в позитивном, так и в негативном

ключе. С одной стороны, развивается социальное служение церкви, например, участие в реабилитации наркозависимых, в решении проблемы детского сиротства и т.д. С другой стороны, наблюдаются проявления религиозного экстремизма, терроризма и ксенофобии. Выявлены многочисленные факты антиобщественной, деструктивной деятельности некоторых религиозных объединений. Например, 20.04.2017 г. решением Верховного суда РФ деятельность религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и всех его 395 региональных отделений признана экстремистской и запрещена на территории России. На основании решения суда была запрещена деятельность множества религиозных объединений, например, Нурджулар, Благородный орден дьявола и др. Такие антисоциальные религиозные проявления заставляют государство принимать ответные меры с целью защиты человека, его прав и свобод, что влияет на формирование системы национальной безопасности.

Для противодействия негативному влиянию религиозного фактора в России в последние 10 лет был проведен ряд мероприятий: расширен перечень оснований и мер ответственности за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих (ст. 148 Уголовного кодекса РФ), был отредактирован Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», изменены порядок регистрации и условия деятельности религиозных объединений, федеральным законом урегулирована миссионерская деятельность, организовано ведение Министерством юстиции РФ различных перечней (например, Федерального списка экстремистских материалов и др.).

Это позволяет говорить о том, что общественно-политический фон, характер развития общественных отношений свидетельствуют о постоянном, нередко негативном, влиянии религиозного фактора на общественно-политическое развитие страны. Тем самым актуализируется вопрос выделения в качестве отдельного направления национальной безопасности религиозную безопасность РФ. На сегодня Российское государство, заботясь о своей безопасности, должно сформулировать эффективную политику в области государственно-конфессиональных отношений, составной частью которой должно стать противодействие угрозам религиозной безопасности России.

СВОБОДА ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В ИЕРАРХИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

В научной юридической литературе в последнее время уделяется внимание аксиологическим аспектам права. Так, Т.С. Масловская выделяет три уровня ценностей. Первый уровень представляет собой общечеловеческие ценности, «то есть универсальные социальные ценности, признаваемые всеми людьми»¹. Такие универсальные ценности представляются социальными аксиомами и не зависят от экономического, политического, исторического факторов. Второй уровень составляют региональные ценности². Главным отличием универсальных от региональных ценностей представляется влияние экономических, географических, политических, исторических и иных факторов того или иного региона.

На третьем уровне располагаются «национальные конституционные ценности общества и государства, базирующиеся на общечеловеческих ценностях»³. В конституционных ценностях сохраняется национальная идентичность, отражающая особенности исторического развития государства. Конституционные ценности индивидуализируются в зависимости от приоритетов государства.

Особую значимость упоминание о ценностях приобретает в тексте конституции, которая сама по себе является общегосударственной ценностью, ведь каждое государство формирует свои базовые ценности. К таким конституционным ценностям можно отнести права человека, справедливость, равенство⁴.

Кроме того, в конституции любого государства закреплены опорные ценности, достоверно представляющие соответствующую наци-

¹ Масловская Т.С. Конституционные ценности и их отражение в международном и национальном законодательстве // Ценностная парадигма Основного закона Республики Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф. (Минск, 14 марта 2013 г.). Минск, 2013. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/41970/1/Maslovskaya_Paradigma.pdf (дата доступа: 29.01.2019).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Крусс В.И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2.

онально-культурную традицию. Ядром же всякого традиционализма, в том числе и традиционализма восточнославянской цивилизации¹, является определенная религия². Следовательно, свобода вероисповедания как правовая форма религии представляется безусловной конституционной ценностью любого государства. В конституциях большинства государств закрепляется свобода вероисповедания как отражение потребностей и ценностей общества, населения, проживающего на территории данного государства.

Определение свободы вероисповедания в качестве конституционной ценности, формализованной в конституции, обусловлена, во-первых, значимостью проблематики ценностей в теории конституционного права, во-вторых, констатацией аксиологической составляющей конституционного правопонимания, в-третьих, восприятием религии в качестве одной из основ формирования не только белорусской или российской национально-культурной традиции, но и восточнославянской цивилизации в целом.

Таким образом, свобода вероисповедания занимает одно из центральных мест в иерархии конституционных ценностей любого государства. Являясь универсальной, общечеловеческой ценностью, свобода вероисповедания, закрепленная непосредственно в конституции того или иного государства, отражает особенности и приоритеты данного государства. Это выражается, например, в закреплении особого статуса той или иной религии (например, Греция) или в подмене свободы вероисповедания свободой совести (например, в СССР).

М.В. Титаренко

К ВОПРОСУ О ДОСТУПНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Все вопросы, связанные с судебной защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, до настоящего времени изучены не в полном объеме. Для граждан Российской Федерации за-

¹ Перепелица Е.В. Права человека и ценности восточнославянской цивилизации. Минск : Бел. наука, 2006. С. 54.

² Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 220–221.

щита конституционных прав и свобод является очень затруднительным процессом.

Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина не обеспечиваются в полной мере государством, однако занимают главное место среди всех вопросов, связанных с защитой этих прав. Несмотря на то что ст. 46 Конституции РФ судебная защита прав и свобод гарантируется государством, и право на судебную защиту относится к числу тех прав, которые не подлежат ограничению¹, на практике наиболее серьезными проблемами в рамках рассматриваемой темы остаются вопросы эффективности механизма реализации права на судебную защиту, а также вопросы обеспечения доступа судебной защиты конституционных прав и свобод. Суть данной проблемы состоит в очень малой доступности гражданам юридической помощи и повсеместной юридической безграмотности населения. Любое обращение в суд требует знания хотя бы базовых основ законодательства для того, чтобы юридически правильно изложить суть и обоснование своих требований.

В настоящее время государством гарантируется бесплатная юридическая помощь лишь лицам, привлекаемым к уголовной ответственности, а также некоторым категориям социально незащищенных граждан. Большая же часть населения сможет ее получить лишь на платной основе.

Многими авторами высказывались мнения о необходимости внедрения механизма оплаты государством квалифицированной юридической помощи и проверки качества оказываемой юридической помощи. В связи с этим 21 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»², который несколько улучшил вопрос, связанный с оказанием юридической помощи некоторым категориям населения, однако координально ситуацию он не изменил.

Механизм судебной защиты конституционных прав и свобод в России на сегодняшний день имеет множество недостатков. Во мно-

¹ Синцов Г.В. Проблемы реализации конституционного права на судебную защиту в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 7. С. 49–54.

² О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121887/ (дата обращения: 07.03.2019).

гом это связано с неэффективным функционированием государственных органов власти и органов местного управления.

В целом нужно отметить, что эффективность судебной защиты конституционных прав и свобод в последние годы значительно выросла, кроме того, увеличивается количество обращений граждан в судебные органы за защитой. В частности, в 2018 г. количество обращений граждан в Конституционный Суд РФ составило более 15 тысяч. Самой популярной тематикой обращений в Конституционный Суд на протяжении всего года являлись уголовно-правовые вопросы. Далее следуют обращения о конституционно-правовом статусе личности, вопросы гражданского и гражданско-процессуального права и др. Но несмотря на все это, количество возвращенных жалоб остается высоким, и эта проблема во многом связана с малой доступностью квалифицированной и бесплатной юридической помощи широкому кругу граждан при обращении в Конституционный Суд.

Таким образом, становится очевидно, что большинство граждан самостоятельно не может себе помочь и нуждается в бесплатной юридической помощи при защите своих конституционных прав.

М.С. Смирнова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Проблема борьбы с экстремизмом в России относится к числу наиважнейших ввиду того, что в условиях неослабевающей угрозы распространения экстремизма государство подверглось критике за низкую эффективность в выполнении одной из основных функций соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Для конституционного права проблема противодействия экстремизму актуальна по двум причинам. Во-первых, различные формы этого явления действительно представляют собой угрозу для государственной целостности страны, нормального функционирования системы власти, а также для прав и свобод многих граждан. Во-вторых, с позиций конституционного права важно, чтобы борьба с

экстремизмом, в свою очередь, не нарушала конституционных принципов, прав и свобод граждан в сфере общественно-политической и духовной активности, особенно с учетом того, что к этой борьбе сейчас подключена вся система «силовых» органов государства.

Построение демократического правового государства является основным ориентиром Конституции РФ. Несмотря на то что понятие «экстремизм» не употребляется в ее тексте напрямую, однако в системе конституционных положений легко усматривается граница между допустимыми и недопустимыми формами общественно-политической гражданской активности.

Особое значение имеет положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹. Как известно, противодействие экстремизму и есть ограничение ряда конституционных прав и свобод граждан, оно должно быть пропорционально названным целям этой нормы.

Важно различать понятия «нарушение» и «ограничение» прав человека с таким общественно-опасным явлением, как экстремизм. Нарушение прав человека недопустимо и влечет соответствующие меры ответственности. Ограничение же вполне допустимо, если оно устанавливается федеральным законом и служит достижению указанных выше целей. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» и ряд других федеральных законов устанавливают ограничения отдельных прав и свобод личности. Так, закон в некоторой мере ограничивает свободу объединения, свободу распространения информации, свободу творчества, свободу средств массовой информации в целях противодействия экстремизму². Здесь должен быть найден баланс: с одной стороны, нужно защитить права

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 4.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3031.

и свободы граждан от экстремистских проявлений, а с другой – не допустить, чтобы деятельность правоохранительных органов по борьбе с экстремизмом выходила за рамки закона и чрезмерно ограничивала (т.е. нарушала) права человека.

Ежегодно в Конституционный Суд РФ поступает огромное количество жалоб, которые так или иначе касаются связи антиэкстремистского законодательства с прямым нарушением свобод человека и гражданина. Несмотря на это, в большинстве случаев Конституционный Суд РФ отказывает заявителям в приеме их жалоб к рассмотрению, в мотивировочной части «отказных» определений он формулирует некоторые правовые позиции, важные для правильного понимания вопросов противодействия экстремизму.

Так, например, в определении Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 № 2450-О Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению. Исходя из того что Российская Федерация обязана обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, единство статуса личности на всей ее территории, и что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, предусматривает возможность ограничения прав и свобод в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹.

Представляется логичным, что современная российская правовая наука, российское законодательство должны «перестать играть в игры с экстремизмом», пытаясь дать ему новое название. Необходимо вырабатывать надежные правовые инструменты, которые не позволят допустить сокрытия «экстремизма» под маской политической активности и одновременно не свергнут общество в государственно-монополистический капитализм. Как одно, так и другое являются по своей сути угрозой конституционному строю Российской Федерации.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 «2450-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колпакиди Александра Ивановича и Николаева Сергея Васильевича на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 1 и статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

ПОРУЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В научной литературе до конца не прояснен вопрос о генезисе института поручений главы государства в отечественном конституционном (государственном) праве, а также о степени формализации таких поручений, их юридической силе и контроле за их конституционностью. Несмотря на широкое применение на практике, институт поручений и указаний прямо не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

В научной литературе встречаются различные подходы к пониманию института поручений и указаний главы государства¹. Полагаем, что институт поручений и указаний как форма государственного управления следует искать в отечественной (прежде всего, монархической) традиции сильной единоличной власти главы государства, формально не отнесенного к исполнительной власти, но имеющего значительные прерогативы в этой сфере, способствующие неформальному руководству всей исполнительной властью. Крупный дореволюционный государствовед Н.М. Коркунов разграничивал акты главы государства на юридические и технические. Последние, по его мнению, не подлежат судебному контролю ввиду того, что они содержат правила целесообразности для осуществления какой-либо отдельной части управления, дают указания для администрации, а не частных лиц². В настоящее время поручения и указания, не облакаемые в форму нормативного правового акта, не подлежат судебному конституционному контролю. К объектам контроля относятся только нормативные акты главы государства. Еще одной правовой проблемой являются вопрос о степени императивности поручений и указаний Президента РФ для тех, кому они адресованы, а также вопрос о совместимости данного института с отечественной конститу-

¹ Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа // Политическая концептология. 2012. № 1. С. 177–178; Startsev Y.Y. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire // Revue d'études comparatives Est-Ouest. 2000. Vol. 31, № 2. P. 140.

² Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. С. 228.

ционной моделью разделения и взаимодействия властей. Согласно президентскому указу¹ исполнитель указаний и поручений главы государства обязан предоставить доклад на имя Президента о конкретных результатах исполнений его поручений и указаний.

Ввиду того что наибольшее число поручений главы государства адресовано Правительству РФ и иным федеральным органам исполнительной власти и в целях упорядочения форм взаимодействия Президента с федеральной исполнительной властью, полагаем необходимым рассмотреть вопрос о закреплении института поручений и указаний федеральным органам исполнительной власти на законодательном уровне, дополнив соответствующими положениями закон о Правительстве РФ. Подобной законодательной поправкой можно урегулировать такие вопросы, как юридическая форма поручений и указаний органам исполнительной власти, контроль за их исполнением, а также ответственность федеральных органов исполнительной власти за их ненадлежащее исполнение.

Е.В. Лунгу

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ С ПЕРЕХОДНЫМИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Нестабильное конституционное развитие присуще многим государствам с переходными политическими системами (т.е. государствам, которые пытаются выстраивать конституционные правоотношения на пути построения демократического государства). Наиболее характерными чертами таких режимов обладают, в том числе, и государства постсоветского пространства. Образованные в результате распада СССР суверенные государства сталкиваются с целым рядом трудностей построения конституционных правоотношений.

Во-первых, гипертрофирована роль главы государства в решении вопросов государственного значения. Широкий объем полномочий

¹ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента российской Федерации: указ Президента РФ от 28 марта 2011 года № 352 // Российская газета. 30.03.2011. № 66.

присущ не только Президенту РФ, но и главам Белоруссии, Таджикистана, Узбекистана, Туркменистана, Азербайджана.

Во-вторых, конституционные принципы адаптируются под фактически сложившиеся общественные отношения, а также нужды правящих элит. В частности, в Эстонии и Латвии это статус некоренного населения, в Таджикистане – статус президента.

В-третьих, отсутствие уравновешенной системы разделения властей. Так, Президент Республики Таджикистан в соответствии с Конституцией формирует и упраздняет органы исполнительной власти, назначает глав автономных областей, областей, городов и районов, определяет денежную систему, распоряжается резервным фондом и выполняет другие полномочия. Законодательно Президент Республики наделен 29 полномочиями, перечень которых не является исчерпывающим (ст. 69 Конституции), в то время как обе палаты парламента 18, Правительство вообще не наделено Конституцией собственной компетенцией¹.

В то же время большинству государств характерно постоянное расширение предмета конституционного регулирования. В конституционном законодательстве получили отражение масштабные общественные преобразования; социальные процессы, связанные с организацией общества, утверждением государственного суверенитета и перехода к рыночной экономике; признания человека высшей ценностью, расширения перечня прав и свобод человека.

Например, в результате конституционных реформ в Азербайджане были расширены некоторые права граждан, в том числе права лиц с ограниченными возможностями здоровья, процессуальные права и свободы человека, установлены запреты на нарушения прав граждан в части, касающейся персональных данных, при применении информационных технологий, повышена ответственность муниципалитетов вместе с муниципальными служащими за ущерб, причиненный правам граждан, снижен возрастной избирательный ценз на выборах в парламент с 25 до 18 лет.

Среди общих тенденций развития конституционных правоотношений следует отметить признание демократической модели развития конституционных правоотношений; деидеологизацию конститу-

¹ Конституция Республики Таджикистан. URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 23.01.2019).

ционного законодательства; признание идеологии политического плюрализма; признание принципа разделения властей; признание многообразия форм собственности; признание и расширение прав местного самоуправления; признание принципа верховенства права.

Становлению конституционных правоотношений прежде всего препятствует неразвитость партийной системы, институтов гражданского общества, отсутствие конституционных традиций участия общества в решении вопросов государственного значения.

В.В. Кровельщикова

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА АВСТРО-ВЕНГРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

Во второй половине XIX в. была постепенно сформирована либеральная концепция свободы передвижения рабочей силы и эмиграция могла стать реальным выходом из экономических страданий и политического недовольства в Габсбургской монархии.

Законом об эмиграции 1832 г. предусматривалось, что недозволенное выселение из государства есть преступление. Подданство на основании того закона терялось: 1) поступлением без разрешения на иностранную службу; 2) вступлением в какое-либо иностранное религиозное учреждение и 3) вследствие пятилетнего пребывания подданного в чужой стране, если только он не имеет здесь недвижимости или коммерческих и промышленных заведений¹.

Основной государственный закон от 21 декабря 1867 г. об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете, закрепил свободу передвижения, которая ограничивалась временем отбытия воинской повинности². Условиями для легальной эмиграции являлись также действительный паспорт и доказательство наличия денежных средств (достаточных) для транспортных расходов³.

¹ См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1883. Т. 2. С. 172.

² Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder // RGBl. Nr. 142. 1867.

³ Faßmann H. Auswanderungen aus der österreichisch-ungarischen Monarchie 1869–1910 // Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jh. bis zur Gegenwart. Wien, 1996.

Введение данной законодательной нормы стало одной из важнейших предпосылок формирования массовой австро-венгерской эмиграции, прежде всего в такие страны, как США, Канада, Германия и Россия.

До начала Первой мировой войны предпринимались попытки по обсуждению закона об эмиграции, однако он не был принят. Причиной или предлогом для этого явилась защита подданных от злоупотреблений и мошенничества агентов-вербовщиков и транспортных компаний, возможно, из-за опасений возникновения обременений в случае возвращения обманутых и разочарованных репатриантов.

Политическое управление и барьер для интеграции иммигрантов сформировали право на гражданство. Только в родной общине граждане пользовались гарантированным правом на проживание и оказание помощи бедным¹. Закон о депортации 1871 г. регулировал высылку неимущих переселенцев. С 1901 г. право на гражданство возникало после десятилетнего проживания в общине.

В то время, когда иммиграция оставалась нерегулируемой, такое сочетание, как права на гражданство, помощь бедным и депортация, обеспечивало формирование на новых рынках труда гибкого класса, который в случае постоянной безработицы можно было снова экспортировать в регион происхождения.

В 1883 г. Ф.Ф. Мартенс писал: «Дело внутренней государственной политики – оценивать правильно политическое и экономическое значение миграции. При известных условиях она может быть благом для страны; при других – величайшим несчастьем. Для государства бедного и слишком населенного она благо; для государства, нуждающегося в рабочей силе она несчастье, особенно если эмигрируют лучшие элементы населения, как это было во Франции (гугеноты) и в Англии (пуритане). Во всяком случае, слишком сильная эмиграция указывает на ненормальные условия общественной и политической жизни в государстве. Она служит предостережением правительству в том случае, когда не экономические условия ее вызвали и поддерживают»².

¹ Для приобретения подданства необходимо было, чтобы иностранец поселился в общине соответствующей провинции австрийской или венгерской. В обеих половинах империи натурализация приводила к потере прежнего подданства. Ненатурализованные иностранцы не допускались на государственную службу ни в Австрии, ни в Венгрии.

² См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1883. Т. 2. С. 173–174.

Е.Ю. Марухно

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Идея о том, что конституционализм занимает центральное место в законном осуществлении государственной власти, доминирует в современном либеральном сознании со времен Просвещения. Идеал ограниченного коллективного самоуправления породил богатую и очень разнообразную традицию национальных конституций в Европе со времен Славной революции до настоящего времени. Однако на сегодняшний день перед конституционализмом стоит главная задача – это сохранение его актуальности для современного управления. С резким увеличением администрирования за пределами государства многие задаются вопросом, является ли конституционализм маргинализированным или вообще подорванным¹. Очевидно, что наряду со многими организациями Европейский союз берет на себя функции, ранее выполнявшиеся государствами. Дилемма конституционализма в эпоху глобального управления вызвала два основных подхода для его оценки – локальный и глобальный. С одной стороны, локальные конституционалисты отрицают нормативную силу международного, транснационального и глобального управления, закрепляя все юридические полномочия в национальных конституциях. С другой стороны, появились глобальные конституционалисты, расценивающие глобальное управление как преодоление внутренних ограничений локального конституционализма. Последние считают, что государству отведена особая роль в рациональной структуре всеобъемлющей системы многоуровневого управления, которая выходит за пределы ее национальной территории.

В настоящее время появился третий подход, который развивает профессор Д. Хальберстам, стремящийся найти баланс, уравновеси-

¹ Halberstam D. Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the Word // *The Worlds of european constitutionalism* / [ed. by] Gráinne de Búrca and J.H.H. Weiler. Cambridge University Press, 2012. P. 150–202. URL: <https://doi.org/10.1017/SVO9781139026734.006> (дата обращения: 12.01.2019).

вающий крайности локального и глобалистского подходов. Есть, считает он, третий подход, основанный на признании плюрализма, и Европейский союз – пример поиска такого подхода. В своих исследованиях Д. Хальберстам пытается реализовать проект совместной системы власти, которая может сосуществовать с национальными конституционными традициями. Однако возникает вопрос: будет ли Европа отстаивать исключительно региональный конституционализм или станет образцом для глобального правления? С целью ответа на этот вопрос профессор исследует тенденции развития современного конституционализма и возможность восприятия плюралистического подхода сквозь призму локального, глобального и плюралистического конституционализма, распространения глобальных режимов управления на различные сферы общественных отношений.

Несмотря на кажущуюся понятность и идеальность третьего подхода, он подвергся актуальной критике со стороны нового поколения исследователей (агонистических плюралистов) в лице Г.Ф. Синклера, который в своей работе «To reform the World» предпринимает попытку развенчать любое представление о неизбежности какой-либо конкретной теории глобального управления. Теория, которая явно никогда не критикуется, пишет он, – это теория либерального конституционализма. Очевидно, что на практике складывается картина международного конституционализма как научного движения, но «с мощным бюрократическим крылом»¹. По словам Д. Кеннеди, удобство термина «конституционализм» заключается в том, что «он дает ощущение, что все улажено». Г.Ф. Синклер указывает, что парадокс международного конституционализма в том, что вместо того, чтобы укоренять структуры и процедуры, он все чаще используется на международной арене в целях легитимации гибкости и готовности к переменам в обход нормам права.

1 Sinclair G.F. To Reform the World: International Organizational and the Making of Modern States. 2017. 368 p. URL: <http://www.oxfordscholarship.com> (дата обращения: 12.01.2019).

О.А. Голикова

МЕСТО РЕШЕНИЙ ЕСПЧ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вступая на путь интеграции, государство становится неотъемлемой частью мирового сообщества, что влечет определенные последствия. Получая членство в той или иной международной организации, государство принимает общие правила игры, установленные ею. Все члены подобной организации становятся своего рода игроками, руководствуясь едиными правилами. При выполнении таких условий можно говорить о равенстве субъектов международного права.

Международное право основывается на ряде непреложных императивных принципов, соблюдение которых обязательно. Одним из них выступает принцип *pacta sunt servanda* – договоры должны выполняться¹. При ратификации международного договора государство берет на себя обязательства по реализации конкретных условий, содержащихся в нем. Ратификация договора имеет ряд важных последствий для правовой системы страны. Речь идет о взаимодействии двух правовых систем – национального и международного права. Учитывая тот факт, что нормы международного права выступают в определенном роде эталоном по отношению к нормам национального права, возникает ситуация необходимости имплементации норм международного права, что вызывает процесс активного проникновения одной системы в другую.

Еще одним важным последствием ратификации выступает необходимостью выполнения государством принятых решений. Выполнение решений обязательно. С 1998 г. для нашего государства наступил новый этап развития взаимоотношений со странами Европы. Членство в Совете Европы и ратификация Римской конвенции 1950 г. распространили на Российскую Федерацию юрисдикцию норм Конвенции и обязательность исполнения решений Европейского суда по правам человека. Направление в Суд исков против Российской Федерации и вынесение решений по ним обязывают наше государство следовать взятым на

¹ Симонова Н.С. Принцип *pacta sunt servanda* в механизме обеспечения выполнения обязательств по международным договорам // Сибирский юридический вестник. 2015. № 2(69). С. 120

себя обязательствам. Удовлетворяя жалобу, Суд призывает страну устранить последствия допущенного нарушения по средствам выплаты установленной справедливой материальной компенсации или реформирования правовой системы (практика пилотных постановлений)¹.

Довольно часто принимаемые ЕСПЧ решения в адрес России приводят к определенным сложностям, вызванным «конфликтом интересов»; особенно это видно на примере решения по делу ЮКО-Са, «Анчугов и Гладков». При реализации вынесенных Судом решений отчетливо проявилась позиция нашего государства по вопросу определения места решений Европейского суда в правовой системе Российской Федерации. Главная идея заключается в том, что, несмотря на признание приоритета норм международного права над национальным (п. 4 ст. 15 Конституции РФ), окончательное решение по исполнению вынесенного Судом решения остается за государством. В случае возникновения противоречия между нормами международного права и Конституцией РФ действует правило, что п. 4 ст. 15 Конституции РФ распространяется на законы, а не на саму Конституцию. Таким образом, становится очевидно, что решения Суда, затрагивающие суверенитет страны, не принимаются к исполнению. Решения, которые не вступают в конфликт с системой национального права, принимаются к исполнению, что выражается в выплате государством материальной компенсации и реформировании правовой системы Российской Федерации.

Ю.М. Заборовская

РЕШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

В настоящее время возможности защиты осужденным своих прав посредством обращения в международные организации, а именно в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), растут. Это порождает вопрос о влиянии принимаемых ЕСПЧ решений на российскую уголовно-исполнительную политику и уголовно-исполнительное законо-

¹ Обзор постановлений ЕСПЧ Бурдов против России (жалоба № 33509/04): Постановление Европейского суда по правам человека. 2009. № 4.

дательство. В июле 2015 г. Конституционный Суд РФ постановил, что отдельные спорные решения ЕСПЧ могут в России не исполняться, если они противоречат Конституции. При этом он исходил из того, что международные договоры, в отношении которых наша страна оформила свое участие, обладают приоритетом только перед законами, но не над Конституцией России. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации Постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»¹ требования ЕСПЧ о предоставлении права голоса всем заключенным, отбывающим наказание, были признаны неисполнимыми как противоречащие ст. 32 Конституции России. Возможность ограничений права на участие в выборах, включая право голоса, вытекает из конституционной природы избирательных прав, которая воплощает в себе единство субъективных электоральных правомочий гражданина и общую (коллективную) заинтересованность в формировании легитимных органов народного представительства на основе принципа свободных выборов. Исходя из этого, непосредственно Конституцией Российской Федерации, ее ст. 32 (ч. 3), прямо закреплено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда².

Согласимся с В.А. Уткиным, такое решение не было беспрецедентным. Конституционное право ряда государств исходит из того, что положения международных договоров могут иметь преимущество перед национальным законом, но не должны противоречить Конституции (ст. 5 Конституции Болгарии, ст. 25 Конституции Германии, ст. 91 Конституции Польши и др.)³.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации Постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 5.

² Там же.

³ Курс уголовно-исполнительного права: в 3 т. Т. 1: Общая часть: учебник / под общ. ред. Г.А. Корниенко; под науч. ред. А.В. Быкова; НИИ ФСИН России; МГЮА

Итак, с тех пор как РФ ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹, решения ЕСПЧ стали существенным фактором воздействия на уголовно-исполнительную политику России. Порядок приведения в исполнение решений Европейского Суда существенно отличается от порядка приведения в исполнение актов судебных органов Российской Федерации². Несмотря на то что ЕСПЧ вынес сравнительно мало постановлений в отношении России, принимаемые им решения сказываются на уголовно-исполнительной политике РФ и, соответственно, на уголовно-исполнительном законодательстве.

А.В. Кукушкина

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Охрана окружающей среды стала одной из важнейших международных проблем современности. Ее эффективное решение является условием существования и развития человеческой цивилизации.

Международно-правовые отношения в области охраны окружающей среды регулируются общепризнанными принципами и нормами современного международного права, закрепленными в Уставе ООН и других международно-правовых актах. К ним относятся такие фундаментальные принципы, как уважение государственного суверенитета, суверенного равенства государств, невмешательство во внутренние дела государств, территориальная целостность и неприкосновенность, мирное разрешение споров, добросовестное выполнение обязательств, сотрудничество.

им. Кутафина; Криминолог. библиотека; журнал «Российский криминологический взгляд». М., 2017. С. 148.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

² Амплеева Е.Е., Фирсов В.В. Практика Европейского суда по правам человека по рассмотрению дел в отношении Российской Федерации: учеб. пособие. Ч. 1: Европейская система защиты прав человека. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 66.

В отечественной доктрине отмечается, что в основе международно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального ресурсопользования лежат три категории принципов: общепризнанные принципы современного международного права; принципы международного (преимущественно обычного) права, имеющие природоохранительное значение; специальные (отраслевые) принципы МПОС¹.

Помимо общепризнанных принципов международного права в процессе развития международного права окружающей среды были разработаны и специальные принципы. Об этом говорится как в отечественной, так и в зарубежной доктрине².

Поскольку в современных условиях невозможно полностью исключить случаи экологического ущерба из-за действия непреодолимой силы или по причине возникновения новых видов человеческой деятельности, не урегулированной правовыми нормами, возникает все большая необходимость разработки специальных принципов предупредительного характера, которые уже закреплены в некоторых международных соглашениях. Сюда включают: принцип предварительной оценки воздействия на окружающую среду; принцип обмена информацией, принцип заблаговременного уведомления и проведения консультаций по поводу любой деятельности, способной причинить существенный ущерб окружающей среде других государств.

Принцип охраны окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений является одним из основополагающих специальных принципов. Элементы этого принципа содержатся в Стокгольмской декларации принципов 1972 г.; Заключительном акте СБСЕ 1975 г.; Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.; Декларации принципов Рио-де-Жанейро 1992 г.

Охрана окружающей среды является необходимым условием жизни нынешнего и будущих поколений. Государства и другие субъекты международного права обязаны принимать все возможные

¹ Курс международного права. М., Наука. 1992. Т. 5. С. 296.

² См., напрмер: Виноградов С.В. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды (роль механизма ООН): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 8–9; Нестеренко Е.А. Основы международно-правового регулирования защиты окружающей среды от загрязнения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 15; Kiss A. Survey of current developments in international environmental law. Morges, 1976; International environmental law / ed. L. Teklaff, A. Utton. N.Y., 1974.

меры по сохранению и улучшению качества окружающей среды и рациональному управлению природными ресурсами. Значимость данного принципа состоит в том, что он определяет основное направление развития международного права окружающей среды. Ряд других специальных принципов развивают заложенную в нем основную международно-правовую концепцию применительно к отдельным институтам международно-правовой охраны окружающей среды. Природные ресурсы Земли в том числе воздух, вода, земля, флора и фауна, ради блага нынешнего и будущих поколений должны быть защищены четко продуманным планированием и использованием. Этот принцип занимает центральное место в устойчивом развитии, и право на развитие должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений людей, а охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью развития.

Принцип международного природоохранного сотрудничества наиболее полно изложен в Стокгольмской декларации 1972 года (Принцип 24). Он также предложен группой экспертов Международной комиссии по окружающей среде и развитию под руководством Гру Харлем Брунтландт в следующей формулировке: «Государства проявляют добрую волю и сотрудничество с другими государствами в целях осуществления указанных выше прав и обязанностей». А также: «Государства разрабатывают планы на случай чрезвычайных обстоятельств, которые могут вызвать трансграничные экологические нарушения, и немедленно извещают заинтересованным государствам, сообщают соответствующую информацию и сотрудничают с ними, когда такие чрезвычайные ситуации возникают»¹.

Следует отметить, что принципиальные основы международного права окружающей среды в комплексном виде не сформулированы и могут быть выявлены посредством анализа большого числа природоохранных и иных договоров и других актов нормообразующего характера.

Для того чтобы устранить эти пробелы можно было бы предложить принять правовой документ, где были бы закреплены отрасле-

¹ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / под ред. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. С. 311, 312.

вые принципы международного права охраны окружающей среды. Здесь нужно отметить, что речь об этом идет не одно десятилетие. Так, в докладе «Наше общее будущее» отмечается, что национальные и международные нормы явно не поспевают за все ускоряющимися темпами и расширяющимися масштабами воздействия на экологическую базу развития. Правительствам в настоящее время необходимо устранить крупные пробелы в существующих национальных и международных правовых нормах, касающихся охраны окружающей среды, найти способы признания и защиты прав нынешнего и будущих поколений на такую окружающую среду, которая отвечала бы требованиям охраны здоровья и благополучия, подготовить под эгидой ООН всеобщую декларацию об охране окружающей среды и долговременном развитии¹.

Н.О. Мороз

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Международные административные трибуналы относятся к особой категории международных судов, рассматривающих споры, возникающие между международными организациями и их сотрудниками.

Международные административные трибуналы созданы на универсальном уровне в рамках ООН (Трибунал ООН по разрешению споров и Апелляционный трибунал ООН), специализированных учреждений ООН (например, Административный трибунал МОТ, Административный трибунал Всемирного банка, Административный трибунал Международного валютного фонда и др.). Региональные международные организации также создают в своей структуре такие органы административной юстиции (например, Европейский трибунал по делам гражданской службы, Административный трибунал Совета Европы и др.).

Полагаем, что применение стандартов международного правосудия данными органами осуществляется: а) в силу включения их в

¹ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / под ред. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. С. 32.

учредительные документы таких трибуналов¹; б) участия международной организации в договорах по правам человека²; в) в объеме, регулируемом общими принципами права³.

В учредительных документах таких органов, как правило, закрепляется принцип независимости их деятельности. В то же время, положения об обеспечении равного представительства национальностей государств – членом редко закрепляются в статутах этих органов. Большинство из существующих административных трибуналов состоят только из судей, имеют усеченную структуру⁴, что является предметом критики в части отсутствия у сторон права на апелляцию⁵. Вместе с тем в учредительных документах некоторых трибуналов предусматривается возможность пересмотра решения, вынесенного таким судом, судом международной организации. Так, решения Европейского суда по делам гражданской службы могут быть пересмотрены Судом ЕС (п. 2 ст. 256, п. 3 ст. 257 Договора о функционировании ЕС). Решения Международного трибунала МОТ могут послужить причиной обращения за консультативным заключением в Международный суд ООН в соответствии со ст. 65 Статута Международного суда ООН⁶. Решения Трибунала ООН по разрешению споров могут быть пересмотрены Апелляционным трибуналом ООН.

¹ Statute of the United Nations dispute tribunal: General Assembly resolution 63/253, 24 Dec. 2008 (as amended by res. 71/266 adopted on 23 Dec. 2016) // Administration of justice at the UN. URL: <http://www.un.org/en/internaljustice/undt/undt-statute.shtml> (date of access: 10.10.2018).

² Chart of signatures and ratifications of Treaty 005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // Council of Europe. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=tVeibeSc (date of access: 10.10.2018).

³ Amerasinghe Ch.F. International Administrative Tribunals // The Oxford Handbook of International Adjudication. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013. P. 324.

⁴ Villalpando S.M. International Administrative Tribunals // The Oxford Handbook of International Organizations / ed. by J.K. Cogan. Oxford: Oxford Univ. Press, 2016. P. 1094.

⁵ Riddel A. Administrative Boards, Commissions and Tribunals in International Organizations // Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]. URL: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e3?prd=OPIL#law-9780199231690-e3-div1-8> (date of access: 25.11.2018).

⁶ Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon complaints made against the UNESCO: Advisory opinion, ICJ GL No 30, [1956] ICJ Rep 77, ICGJ 224 (ICJ 1956), 23rd October 1956.

Отдельные международные организации считают необходимым обеспечить административный трибунал собственным независимым секретариатом, что позволяет гарантировать беспристрастность и независимость правосудия (Административный трибунал Всемирного банка).

Таким образом, к особенностям обжалования решений международных административных трибуналов можно отнести: а) отсутствие апелляционной инстанции для обжалования принятого решения в большинстве таких судов; б) возможность вынесения консультативного заключения международным судом международной организации в отношении решения административного трибунала этой организации.

А. С. Кучин

СТАТУС ДОВЕРЕННОГО ЛИЦА КАНДИДАТА

Доверенное лицо кандидата является одним из субъектов избирательных правоотношений, а точнее, относится к числу участников избирательной кампании кандидата¹. Его участие в выборах обусловлено целью избирательной кампании кандидата (достижение определенного результата на выборах). Следовательно, статус доверенного лица должен содержать такие права, обязанности, ограничения и гарантии, которые отвечают этой цели и соответствуют его роли в избирательной кампании.

Российское избирательное законодательство характеризуется неопределенностью в части закрепления статуса доверенного лица кандидата. Федеральный закон 1997 г.² предоставлял доверенным лицам право осуществлять агитационную и иную деятельность, способствующую избранию кандидата, списка кандидатов. В 2002 г. законодатель расширил полномочия доверенных лиц, наделив их

¹ См. подробнее о классификации субъектов избирательных правоотношений: Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006. С. 18–19.

² Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 25, 30 сентября; СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653; 2001. № 29. Ст. 2944.

правами наблюдателей. А в 2005 г. круг полномочий доверенных лиц заметно сузился, теперь их единственная функция – агитационная деятельность в пользу назначившего их кандидата. Кроме того, в законе прямо закреплено, что доверенные лица не имеют полномочий наблюдателя¹.

Действительно, в современной практике проведения выборов доверенные лица в основном занимаются агитационной деятельностью. Как правило, это известные, влиятельные в избирательном округе лица, могущие своим авторитетом привлечь на сторону кандидата большое количество сторонников².

Однако такое нормативное решение, на наш взгляд, представляет весьма спорным. Во-первых, кандидат в таком случае лишается официальных представителей, которые могли бы от его имени совершать юридические действия за рамками финансовой сферы (например, подписание и представление в избирательную комиссию уведомлений об изготовлении агитационных материалов)³. Во-вторых, закон все же предоставляет доверенным лицам права, не связанные с агитацией (например, выдача направлений наблюдателям, участие в проверке подписей избирателей, присутствие на заседаниях избирательных комиссий). В-третьих, для проведения предвыборной агитации совершенно необязательно обладать статусом доверенного лица. Любой гражданин, которому не запрещено проводить предвыборную агитацию, имеет право участвовать в агитационной кампании кандидата. По большому счету смысл существования статуса доверенного лица в современном избирательном праве сводится к созданию условий для участия в предвыборной агитации государственных служащих (доверенным лицам предоставляется отпуск).

В этой связи следует констатировать несоответствие статуса доверенного лица кандидата его роли в избирательном процессе.

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня (с последующими изменениями).

² Амелин В.Н., Зотова З.М. Эффективное управление избирательной кампанией. М.: РЦОИТ, 2001. С. 52–54.

³ Согласно п. 2 ст. 39 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от имени кандидата вправе выступать исключительно его уполномоченные представители по финансовым вопросам и доверенные лица.

На наш взгляд, ограничение круга полномочий доверенных лиц исключительно сферой агитационной деятельности неоправданно. Статус доверенного лица кандидата необходимо значительно расширить, по своему объему он должен соответствовать статусу уполномоченного представителя избирательного объединения.

А.А. Макарецв

ПРЕДВЫБОРНЫЙ ОТПУСК КАНДИДАТА КАК ГАРАНТИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ПОЛОЖЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Избирательное законодательство, в развитие положений Конституции РФ, политико-правовой потенциал которой еще не реализован в полной мере¹, старается обеспечить равное положение участников избирательной кампании путем ограничения прав кандидатов, занимающихся определенной деятельностью, воздействовать на избирательный процесс, используя свои профессиональные возможности. Одной из гарантий равенства субъектов пассивного избирательного права является «предвыборный отпуск»², в который они должны уходить.

По мнению Конституционного Суда РФ (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 457-О), «предвыборный отпуск» является оправданной мерой, введенной для того, чтобы использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти. Этот вывод российским органом конституционного контроля был сделан в отношении обязанности уходить в предвыборный отпуск руково-

¹ Юсубов Э.С. Дискурс о стабильности Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 13.

² Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 118.

дителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, зарегистрированных в качестве кандидатов на выборах.

В действующем российском избирательном законодательстве обязанность уходить в отпуск распространяется только на лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе либо работающих в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации. Кандидаты, замещающие муниципальные или государственные должности, были исключены из этого перечня в середине 2000-х гг. (Федеральный закон от 21 июня 2005 г. № 93-ФЗ). Исходя из логики Конституционного Суда РФ, действующее законодательство допускает возможность использования этими лицами преимуществ своего должностного положения в форме влияния на ход избирательного процесса и итоги выборов. При этом задачей федерального законодателя является такое построение государственных и общественных институтов, которое объективно способствовало бы развитию демократии на основе сочетания и взаимодействия публичных и личных интересов¹. Такой естественно-правовой ориентир необходим во избежание умаления прав и свобод человека и гражданина и произвольного их ограничения, основанного на позитивистском правопонимании².

Уход кандидата в предвыборный отпуск не всегда является гарантией обеспечения равного положения участников избирательной кампании, минимизации возможностей злоупотреблять своими правами, оказывая воздействие на ход избирательного процесса. Даже у находящихся в отпуске кандидатов остаются возможности влиять на принятие решений по месту их работы. В Постановлении от 7 сентября 2013 г. № 138/1010-5 избирательной комиссии Амурской области нашла отражение позиция о том, что в действиях М., зарегистрированного кандидата в депутаты Белогорского городского Совета народных депутатов VI созыва по избирательному округу № 6, можно увидеть признаки использования преимуществ должностного положения. Так, М., являясь главным редактором и учредителем общественно-информационной газеты «Просто газета», на время

¹ Шерстобоев О.Н. Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 68–79.

² Черепанов В.А. К вопросу об ограничении пассивного избирательного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 47–54.

избирательной кампании ушла в отпуск. Но во время ее нахождения в отпуске в данном СМИ была опубликована статья «Преосвященный епископ Лукиан» за подписью кандидата, при этом материал не был оплачен из средств избирательного фонда¹.

Подводя итоги, необходимо констатировать, что исходя из позиции Конституционного Суда РФ в отношении предвыборных отпусков, российское законодательство, которое не предусматривает обязанность уходить в отпуск для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, содержит возможности нарушения принципа равного избирательного права. В связи с этим необходимо распространить эту обязанность и на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

А.А. Кравец

ПРАВОВАЯ КОММУНИКАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ТОС В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

В Российской Федерации публичная власть на местах предстает как муниципальная власть, реализуемая посредством бюрократических (местная администрация) и контрольно-счетных органов, а также форм представительной и непосредственной демократии. Низовой уровень организации публичной власти наиболее тесно связан с потребностями местного населения. Институты демократии в муниципальном образовании могут иметь императивные и консультативные формы реализации, приводить к появлению как обязательных решений, так и факультативных, рекомендательных по своему характеру. Система муниципальной демократии включает институты представительной и прямой демократии, однако не исчерпывается ими. Среди институтов муниципальной демократии особое место занимает территориальное общественное самоуправление (ТОС).

В исследованиях обращается внимание на соотношение муниципальной демократии и местного самоуправления, а также на те фор-

¹ Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 234.

мы непосредственной демократии, которые обеспечивают «наиболее полное участие народа в управлении общественной жизнью»¹. Нередко территориальное общественное самоуправление относят к формам непосредственной демократии в муниципальном образовании. Отмечается проблема правовой коммуникации между инициативами территориального общественного самоуправления и формами учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления в муниципальном образовании. Не получило сколько-нибудь ясных законодательных гарантий участие территориального общественного самоуправления в системе муниципальной власти, муниципальных выборах, в системе муниципальной представительной демократии. Институциональное измерение муниципальной представительной демократии в работах исследователей связывается с содержанием, характером и пределами демократического представительства в местном самоуправлении².

Пока не решены с позиций правового обеспечения проблемы участия ТОС в правовой коммуникации с институтами муниципальной представительной демократии. Органы управления ТОС не включаются в систему муниципального управления и относятся в случае регистрации ТОС как некоммерческой организации к ее органам управления. Представляется важным изучать и формулировать требования к законодательному обеспечению форм участия ТОС в реализации форм как прямой, так и представительной демократии. Наводит на размышления о развитии форм правовой коммуникации мнение известного ученого, президента Европейской академии теории права, профессора Гентского университета Марка ван Хука о том, что изучение правовых феноменов в терминах коммуникации имеет несколько преимуществ. С коммуникативной точки зрения право является, прежде всего, средством человеческого взаимодействия, а не самодостаточным выводом. Данный концепт позволяет проводить широкий плюралистический анализ, поскольку коммуникация может быть обнаружена на различных уровнях и в различных формах³.

¹ Тюлегенов А.Э. Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 689–695.

² Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. 168 с.

³ Хук, Марк ван. Право как коммуникация / пер. с англ. М.В. Антонова и А.В. Полякова. СПб.: Изд. дом СПб. ун-та; Университетский издательский консорциум, 2012. С. 39.

Современный уровень правового регулирования территориально-общественного самоуправления, а также органов управления ТОС нуждается в совершенствовании с позиций разработки и применения форм правовой коммуникации муниципальной самоорганизации граждан с институтами представительной демократии и системой муниципального управления.

А. Ф. Москаленко

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОГОВОРНЫХ ФОРМ

Практика первых лет применения межмуниципальных договоров и соглашений показала востребованность такой формы сотрудничества муниципалитетов. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, только в 2006 г. в соглашениях о передаче полномочий принимали участие 74,8% всех поселений в России (заключено около 48 тысяч соглашений), в соответствии с которыми передавалось от 4 до 6 вопросов местного значения. К аналогичным выводам пришло Министерство регионального развития Российской Федерации по итогам мониторинга исполнения закона о местном самоуправлении 2003 г. В частности, отмечается, что около 9,6 тыс. поселений передали на уровень муниципальных районов от 1 до 5 вопросов местного значения, 2,9 тыс. поселений – от 6 до 10 вопросов местного значения, 2,5 тыс. поселений – от 11 до 20 вопросов местного значения и порядка 450 поселений (более 20 вопросов местного значения). Всего заключено более 35 тыс. соглашений, из них по типу «городское поселение – муниципальный район» – около 4,1 тыс. соглашений, и по типу «сельское поселение – муниципальный район» – более 31,6 тыс. соглашений. Одновременно наблюдается и тенденция передачи части полномочий от муниципальных районов к поселениям. Так, порядка 400 муниципальных районов заключили соглашения о передаче части своих полномочий на поселенческий уровень¹.

¹ См.: Итоги мониторинга реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь 2006). М., 2006. С. 39–40.

Отмеченный массовый характер соглашений о передаче полномочий, заключенных только на начальном этапе действия Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., подтверждает их роль в регулировании межмуниципальных отношений и представляет интерес с точки зрения определения их места в системе правовых актов Российской Федерации, а также совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении.

Отдельное место в договорной практике органов местного самоуправления занимают соглашения о сотрудничестве органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такие соглашения применяются в различных сферах управления и взаимоотношений органов государственной власти местного самоуправления¹. Е.С. Шугриной отмечается, что данное направление возникло в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., в котором появились ст. 14.1, 15.1, 16.1, предусматривающие права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения².

Подобные соглашения не являются соглашениями в области межмуниципального сотрудничества, но они получили распространение и поэтому требуют нормативного регулирования.

Представляется, что правила заключения соглашений о передаче полномочий, кроме Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., подлежат дополнительной регламентации постановлением Правительства Российской Федерации. В нем, например, следовало бы закрепить процедуру подготовки соглашений о передаче полномочий, их утверждения представительными органами местного са-

¹ См., например: Типовое соглашение с муниципальными образованиями. Управление Роспотребнадзора по Свердловской области // Городское управление. 2008. № 7. С. 7–10.

² Шугрина Е.С. Некоторые особенности сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении «смежных» (близких по содержанию полномочий) // Городское управление. 2008. № 5. С. 11–15. См., также: Житкова Е. К вопросу о согласовании интересов органов МСУ и государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципальная власть. 2006. № 2. С. 76–79; Емельянов Н.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: правовое содержание и механизмы совершенствования // Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России: докл. и сообщ. на междунар. конф., июнь 2001 г. Ростов н/Д, 2001. Вып. 4. С. 3–8.

моуправления, порядок контроля и расторжения соглашений. Вариант – утверждение Правительством РФ (либо Министерством экономического развития РФ) типовых соглашений о передаче полномочий, что позволит избегать отмеченных ошибок при заключении соглашений о передаче полномочий и обеспечить соблюдение Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

С.Е. Тюрин

НЕИМПЕРАТИВНЫЕ ФОРМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ

Неимперативное воздействие гражданского общества на государственный аппарат (консультативная демократия) не предполагается на основании права обязательной ответной реакции государства¹. Утвердилось мнение о мифическом влиянии таких форм на государство, однако отсутствует эмпирическое подтверждение их эффективности, а оценка масштабов их влияния сильно завышена². Опыт более 40 протестов и гражданских движений позволяет сделать следующие выводы. 1. Нужно учитывать ряд «ловушек», которые могут вызвать ложную убежденность в их эффективности: «громкое меньшинство»³, «эффективность протестов», «ложное достижение

¹ 1) Консультативные референдумы, опросы, публичные слушания, общественные обсуждения; 2) общественные (народные) инициативы, обращения граждан, петиции; 3) общественный контроль; 4) протестное поведение, в т.ч. гражданское неповиновение.

² Отсутствует целостное системное эмпирическое изложение этого вопроса, отечественные исследования обнаруживают умозрительные философские подходы и идеологичность. При этом подтвержден лоббистский потенциал крупного капитала. Так, необходимо исследование подлинной эффективности неимперативных способов воздействия некоммерческого сектора гражданского общества на государство на примере протестного движения как крайней и наиболее демонстративной формы.

³ Активность меньшинства не соответствует реальному отношению в обществе, например, общественное мнение США в основном поддерживало войну во Вьетнаме, несмотря на впечатляющие акции протеста; в среднем от 67 до 80% населения США поддерживали ввод войск в Ирак, несмотря на протесты в США и по всему миру; на фоне протестов большинство населения ФРГ, Италии, Испании, Дании в 2015 г. поддерживало политику приема мигрантов.

целей»¹ объясняются иными причинами² или консенсусом с властью³. 2. Государство реагирует на протесты только по своей инициативе и имеет возможность подавить их или «переждать»: протесты по моральным вопросам могут иметь успех, так как эти вопросы не влияют на фундаментальное распределение благ⁴, и наоборот – значение морального вопроса легко перекрывается финансовым⁵; обнаруживается неэффективность протестов по вопросам социальной справедливости и распределения благ, которые носят самый фундаментальный характер⁶. 3. Насильственные протесты в сочетании с

¹ Действительное положение дел остается неочевидным, например, в США с 2015 г. вместо «Патриотического акта» начал действовать «Акт о свободе», однако имеются основания полагать, что практика массовой слежки не была прекращена, а обрела иную форму на новой правовой основе и на основе сговора спецслужб с телекоммуникационными компаниями.

² Например, отмена дискриминационного закона в ЮАР в ходе гражданского неповиновения Ганди объясняется изменением демографической обстановки и надвигающейся Первой мировой войной; поводом для сворачивания ядерной гонки послужили не протесты и деятельность Движения сторонников мира с 1949 г., а Карибский кризис 1962 г.; вывод войск из Вьетнама в 1973 г. был обусловлен электоральным мотивом, истощением и деморализацией войск, риском прекращения финансирования войны Конгрессом США (пик протестной активности пришелся на 1969–1971 гг., тем не менее на выборах 1972 г. вновь побеждает Никсон), возможность игнорирования протеста также подтверждает длительность войны.

³ Причиной отставки Никсона в ходе Уотергейтского скандала 1972 г. были не общественные протесты, а то, что Никсон совершил уголовное преступление; до 80-х гг. экологическая политика США носила бесконфликтный характер – государство само приняло обязательства по мотивам рациональности и экономической целесообразности. С приходом Рейгана в 1981 г. республиканцы стали выступать против требований экологического движения.

⁴ Борьба за гражданские права в США 50–60-е гг.; в 1978 г. в США принят Американский акт о религиозной свободе коренных народов; феминистическое движение; движение ЛГБТ – из дискриминации никто не получал прямой экономической выгоды.

⁵ 1998 г. – свободный штат Миннехаха; 2018 г. – строительство телескопа на Гавайях.

⁶ США: 1932 г. – Марш «Бонусной Армии», 1932 г. – Голодный марш в Детройте; 1968 г. – Кампания помощи беднякам Кинга (Кинг был убит после того, как стало известно, что его кампания должна была обрести безрасовый характер и перейти к фундаментальным социально-экономическим требованиям, позже убит Кеннеди); 2011–2012 гг. – движение «Захватите Уолл-стрит»; антиоружейные марши (2000 г. – Марш миллиона мам, 2018 г. – Марш за наши жизни). Великобритания: 1981, 1985, 2011 гг. – массовые погромы, вызванные экономическими причинами, которые всегда официально отрицались; 2010 г. – беспорядки студентов в связи с

гражданским неповиновением наиболее эффективны, так как создают вынужденное положение¹, а их эффективность зависит от конкретного соотношения сил, которое редко оказывается на стороне протеста². 4. Обнаруживается зависимость государственного аппарата от электорального ресурса (императивный способ) – протесты иногда оказывались эффективными при поддержке общественного мнения, действуя при этом только косвенно. 5. Отсюда важнейший практический вывод – эффективность протестов обеспечит перенос требований, направленности протестов с государства на само общество – на электорат.

А.А. Гвоздева

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НЕПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СУДА

Право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом, предусмотрено ч. 2 ст. 47 Конституции Российской Федерации. Перечень уголовных преступлений, рассмотрение которых возможно при участии присяжных заседателей, установлен ст. 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Особое место занимают преступления, за совершение которых предусмотрена исключительная мера наказания в виде смертной казни впредь до ее отмены – за особо тяжкие преступления против жизни, при совершении которых обвиняемому гарантируется конститу-

увеличением платы за высшее образование. Франция: 2016, 2017, 2018 гг. – протест против трех реформ ужесточения трудового законодательства.

¹ Этим методом объясняется эффективность рабочего движения и некоторых экономических требований, например: США 1902 г. – Пенсильванская стачка горячковых; Франция – Красный май 1968 г., 1995 г. – протесты против пенсионной реформы, 2018–2019 гг. – движение «желтых жилетов»; 1990 г. – протесты против подушевого налога в Великобритании.

² Действенность некоторых акций сильно преувеличена: гражданское неповиновение Ганди в Индии в начале 1920-х и 30-х гг. вопреки расхожем мнению практически оказалось безрезультатным и намеревалось в обоих случаях вылиться в «кровавую бойню». Неповиновение Кинга также не всегда было эффективно, а имело успех там, где для этого складывались экономические предпосылки.

ционное право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 20 Конституции Российской Федерации).

О большом внимании к праву обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных в предусмотренных законом случаях свидетельствует тот факт, что оно не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации.

В настоящее время судебными системами большей части развитых демократических государств широко применяется институт присяжных заседателей. Становление данного института можно проследить на примере развития различных систем права, как основных – англосаксонской и романо-германской, так и ряда иных дополнительных систем права. При этом необходимость данного института была настолько очевидна, что право гражданина на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей закреплялось в самых главных документах демократических государств – конституциях.

Право на участие в отправлении правосудия является не столько субъективным правом, входящим в систему политических прав и свобод, сколько основополагающим принципом взаимоотношений между демократическим государством и его гражданами

Не умаляя авторитета и легитимности принимаемых решений профессиональными юристами, прошедшими специальную процедуру на допуск к осуществлению профессиональной деятельности, – судьями федеральных судов общей юрисдикции, правовая мысль пришла к выводу, что наиболее важный вопрос уголовного правосудия о виновности подсудимого следует разрешать обычным гражданам, основываясь на жизненном опыте, интуиции, собственном мировоззрении и т.п.

Такое понимание предложенного к рассмотрению вопроса о виновности подсудимого всегда будет носить субъективный характер, но, в то же время, это будет способствовать пониманию человеческой природы – отношения подсудимого к совершенному преступлению, его мотивов, выбора способа совершения преступления, наличию и оценки сопутствующих смягчающих и отягчающих вину подсудимого обстоятельств.

Анализ действующего законодательства о рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей (Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации,

Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации») позволяет сделать вывод о том, что его положения разработаны для решения важнейшей задачи – не допустить осуждения невиновного.

На сегодняшний день участие непрофессиональных судей в осуществлении правосудия является показателем восприятия государством демократических тенденций развития мирового сообщества, поскольку конституционно закрепляется возможность каждого претендовать на судебное разбирательство его дела с участием равных себе граждан.

Ю.В. Филимонов

ПРАВОТВОРЧЕСТВО И СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В МЕХАНИЗМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Под правотворчеством принято понимать деятельность органов публичной власти и должностных лиц по изданию, изменению и отмене правовых норм, содержащих властные предписания, закрепляемых в нормативных правовых актах. Предпосылкой для правотворчества выступают объективно сложившиеся социальные, политические и экономические интересы, обуславливающие государственно-властную потребность в правовом урегулировании общественных отношений.

В этой связи правотворчество представляет собой сложносоставную деятельность, складывающуюся из взаимосвязанных действий и решений управомоченных субъектов. Данный процесс включает выявление необходимости в принятии тех или иных правовых норм, уяснение концепции нормотворческой идеи, последующее ее системное обобщение, выработку решения по подготовке проекта правового акта, фактические действия по разработке законопроекта или проекта иного правового акта, согласование текста с заинтересованными субъектами, возможное предварительное общественное обсуждение, внесение проекта в правотворческий орган, его первичное и окончательное обсуждение, внесение поправок, согласование или одобрение, принятие правового акта в окончательном виде и введение его в юридическую силу. Последующее использование приня-

тых юридических норм порождает практическое правоприменение или правоприменительную деятельность, включая правосудие.

Другая ветвь единой государственной власти – судебная власть – претворяет функцию, направленную на достижение конституционности, законности и правопорядка путем разрешения возникающих споров, социальных конфликтов для охраны и защиты прав, свобод и законных интересов личности и иных субъектов общественных отношений.

В конституционном механизме разделения властей судебная ветвь призвана уравнивать законодательную и исполнительную власти, сдерживать их от неправомерных решений и действий, что позволяет обеспечить верховенство права, построение правового государства и гражданского общества. При отправлении правосудия суды обязаны применять законы и иные нормативные акты, принятые правотворческими органами в пределах установленной для них компетенции. Судебная власть не подменяет деятельность правотворческих органов и не создает самостоятельно нормы права. Ее назначение состоит в оценке с точки зрения закона жизненного факта, действия, поведения и т.п. Такая юридическая квалификация требуется при совершении уголовного преступления или административного проступка, возникновении спора о компетенции между органами публичной власти, проверке закона на конституционность или правового акта на его соответствие с нормативным актом, имеющим большую юридическую силу. По своей природе правосудие образует правоприменительную деятельность, где главную роль играет интерпретация или истолкование судом в лице судьи используемых норм исходя из разрешаемой в рамках судебного дела конкретной правовой ситуации.

Только подобным образом устанавливается функциональный баланс между законодательной, исполнительной и судебной властями как обособленными ветвями единой государственной власти. Сам же характер взаимодействия между ветвями государственной власти допускает установленную Конституцией РФ схему отношений, в частности применение судебного контроля за правовыми актами, издаваемыми органами законодательной и исполнительной власти, иными органами публичной власти, но не обратный контроль с их стороны за судебной властью. В правовом государстве такие взаимоотношения являются неотъемлемым элементом механизма разделения властей по обеспечению единства и согласованности государственной власти.

С.С. Кузнецов

ЕДИНЫЙ НАЛОГОВЫЙ ПЛАТЕЖ ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА

Федеральным законом от 29.07.2018 № 232-ФЗ¹ НК РФ был дополнен ст. 45¹ «Единый налоговый платеж физического лица», вступившей в силу с 01.01.2019 г.

Единым налоговым платежом физического лица признаются денежные средства, добровольно перечисляемые в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства налогоплательщиком – физическим лицом в счет исполнения обязанности по уплате трех налогов: транспортного, земельного и (или) налога на имущество физических лиц (далее – имущественные налоги).

Интересно, что первоначально в законопроекте этот платеж назывался «специальные авансовые взносы» и не содержал перечень налогов, по которым он уплачивается. Но по результатам экспертизы законопроекта было отмечено, что название «специальные авансовые взносы» не совсем удачное, поскольку аванс у многих ассоциируется с чем-то обязательным². Кроме того, институт авансового взноса можно было распространить и на налог на доходы физических лиц, что для порядка исчисления и взимания этого налога не очень приемлемо³.

Нельзя не согласиться с заключением комитета Государственной думы по бюджету и налогам по законопроекту, который отметил, что не совсем понятна цель появления особого способа доброволь-

¹ О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования: Федеральный закон от 29.07.2018 № 232-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2018. № 31. Ст. 4821.

² Вронская Л. Добровольная уплата имущественных налогов гражданами и иные новшества администрирования // Практический бухгалтерский учет. Официальные материалы и комментарии. 2018. № 9. С. 36.

³ Там же. С. 37.

ной уплаты налогов физическими лицами, на решение каких практических проблем он направлен и почему эти вопросы не могут быть решены с помощью действующих правовых норм (например, НК РФ предусмотрен институт зачета излишне уплаченных налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафа (ст. 78 НК РФ), в том числе их зачета в счет предстоящих платежей налогоплательщика)¹.

Прежде всего использование единого налогового платежа призвано значительно сократить время, затрачиваемое на оформление платежных документов, а также минимизировать ошибки граждан при заполнении нескольких платежей².

Кроме того, данный вид платежа должен обеспечить исполнение налоговой обязанности физического лица своевременно и в полном объеме, поскольку позволяет «копить» средства. После перехода на кадастровую стоимость для расчета земельного налога и налога на имущество физических лиц значительно выросли суммы этого налога, что в некоторых случаях физические лица допускали просрочки платежа в силу отсутствия у них соответствующих средств на дату уплаты налога, поскольку налоговое уведомление приходит за тридцать дней до даты наступления срока уплаты, который не всегда соблюдается налоговыми органами, ввиду чего даже пришлось установить возможность для субъектов продлить сроки уплаты налогов для физических лиц, в течение которых не начисляются пени (см. п. 4.1 ст. 75 НК РФ)³.

Особенностью единого налогового платежа является не только возможность его уплаты только физическим лицом и только в отношении трех имущественных налогов, но и то, что поступления от его уплаты не идентифицируются по конкретному налогу и не признаются излишне уплаченными суммами налогов.

Аналогично общему порядку уплаты налогов, уплата единого налогового платежа может быть произведена за налогоплательщика

¹ Заключение по проекту Федерального закона № 346805-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования», внесенному Правительством Российской Федерации (первое чтение). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/346805-7> (дата обращения: 18.01.2019).

² Зобова Е.П. Летний пакет налоговых поправок // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2018. № 9. С. 13.

³ Обзор летних изменений, затрагивающих фискальные вопросы // Налоги. 2018. № 16. С. 4.

иным лицом, которое не вправе требовать возврата из бюджетной системы уплаченного за налогоплательщика единого налогового платежа.

Имеет особенности и процедура зачета суммы единого налогового платежа. Зачет осуществляется налоговым органом самостоятельно по двум направлениям в счет:

1) предстоящих платежей налогоплательщика – физического лица по имущественным налогам (в установленные сроки уплаты таких налогов (после 01 декабря);

2) уплаты недоимки (не позднее десяти дней со дня поступления единого налогового платежа физического лица в бюджетную систему на соответствующий счет казначейства) по:

- имущественным налогам;
- задолженности по пеням, начисленным на имущественные налоги;
- задолженности по процентам в рамках предоставленной отсрочки и рассрочки.

Сначала осуществляется последовательно, начиная с меньшей суммы, зачет недоимки физического лица по имущественным налогам и (или) задолженности по соответствующим пеням, процентам. Затем по имущественным налогам начиная с меньшей суммы.

Дополнительной гарантией прав налогоплательщиков физических лиц является запрет зачета за счет единого налогового платежа задолженности по уплате налогов, пеней, штрафов, возможность принудительного взыскания которых утрачена. Более того, с 01.01.2019 года ст. 52 НК РФ дополнена п. 2.1, согласно которому перерасчет сумм ранее исчисленных налогов – транспортного, земельного и налога на имущество физических лиц – осуществляется не более чем за три налоговых периода, предшествующих календарному году направления налогового уведомления в связи с перерасчетом. Перерасчет не осуществляется, если влечет увеличение ранее уплаченных сумм указанных налогов.

Налоговый орган обязан сообщить налогоплательщику – физическому лицу о принятом решении о зачете суммы единого налогового платежа физического лица в течение пяти дней со дня его принятия.

Налогоплательщик – физическое лицо имеет право на возврат единого налогового платежа физического лица, по которому налоговым органом не принято решение о зачете. Возврат в пределах

остатка осуществляется налоговым органом по заявлению налогоплательщика – физического лица на основании решения налогового органа в течение одного месяца со дня получения такого заявления. Решение о возврате (об отказе в осуществлении возврата) принимается налоговым органом в течение десяти дней со дня получения соответствующего заявления и подлежит направлению налоговым органом в территориальный орган Федерального казначейства для осуществления возврата в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Налоговый орган обязан сообщить налогоплательщику – физическому лицу о принятом решении в течение пяти дней со дня принятия такого решения. В случае нарушения срока возврата налоговым органом на сумму остатка денежных средств, которая не возвращена, начисляются проценты за каждый календарный день нарушения срока возврата по учетной ставке.

Таким образом, следует положительно оценить новый способ добровольной уплаты налогов физическими лицами в форме единого налогового платежа.

Д.Е. Кошель

ДЕФОРМАЦИЯ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Наука финансового права традиционно опирается на известный круг базисных финансово-правовых категорий, формирование определения и содержания которых происходило в советский период, а научная адаптация к новой финансово-правовой доктрине – в 1990-е гг. Многие из наиболее значимых категорий, дающих наименование отдельным финансово-правовым институтам, рассматриваются учебным курсом финансового права, по сути, в неизменном за последние десятилетия виде и переходят в таком «законсервированном» состоянии из учебника в учебник. При этом отражение многих из понятий в законодательстве либо прямо не стыкуется с доктринальным подходом к их определению, либо требует конкретизации ввиду неопределенности позиции законодателя. Все это усугубляет проблему оторванности финансового законодательства от финансово-правовой науки, хотя,

по нашему мнению, именно наличие системообразующих финансово-правовых понятий является цементирующей основой для формального сохранения единства финансового права как отрасли, опирающейся на широкое многообразие нормативно-правовых актов, регулирующих разнородные сферы публичных финансов. Рассмотрим два примера, на наш взгляд, в полной мере иллюстрирующих сформулированный тезис.

Одним из старейших финансово-правовых институтов традиционно признается государственный и муниципальный кредит. Абсолютное большинство авторов определяют его как совокупность норм, регулирующих кредитные отношения с участием публично-правовых образований. При этом изменения в бюджетном законодательстве за последние 20 лет повлекли уточнение перечня указанных отношений за счет расширения форм публичного кредита – в частности, с появлением бюджетных кредитов и обособлением внешних долговых требований. Кроме того, существенное влияние на современное содержание института оказала трансформация назначения государственного кредита по сравнению с советским периодом: из особого вида доходов бюджета оно свелось к финансированию дефицита бюджета и погашению долговых обязательств. В итоге Бюджетный кодекс РФ¹ не содержит понятия государственного и муниципального кредита, так же, как и системного обособления норм данного правового института: ключевым разделом здесь является раздел IV «Сбалансированность бюджетов», включающий также «непрофильные» главы о межбюджетных трансфертах и бюджетах внебюджетных фондов. При этом в качестве центрального понятия, определяющего сущность института, законодателем используется категория «государственный и муниципальный долг», являющаяся производным от кредита, и, соответственно, именно так названа глава Кодекса, призванная стать основной в целях регламентации публичного кредита. Формы государственного и муниципального кредита определены в БК через виды заимствований и долговых обязательств, при этом кроме заимствований государственный и муниципальный долг формируют также обязательства по государственным и муниципальным гарантиям. Несистемность подхода законодателя

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

в формировании группировок норм о публичном кредите в БК демонстрирует также разрозненность положений об отдельных видах заимствований: например, бюджетный кредит детально регламентирован в главе о дефиците бюджета, а государственные и муниципальные займы – в главе 14. Таким образом, БК РФ не содержит понятия государственного и муниципального кредита, как в аспекте дефиниции, так и содержательно: вместо централизованного института законодатель распыляет нормы о публичной кредитной деятельности по структуре Кодекса, что никак не соотносится с доктринальным определением места государственного кредита как одного из ключевых институтов финансового права. Учитывая охват отношений в области публичного кредита бюджетными правоотношениями, справедливо, на наш взгляд, поставить вопрос о самостоятельности данного института как отдельной группы отношений, формирующих предмет финансового права (вопреки устоявшейся научной традиции).

Другая, имеющая проблемы со стыковкой научного и законодательного закрепления категория – «финансовый контроль», являющаяся стержневой как для системы правоотношений, составляющих предмет финансового права, так и для финансово-правовой науки.

Предметом одной из традиционных научных дискуссий о понятии финансового контроля является проблема его соотношения с понятием надзора. Как правило, и ученые, и правоприменители имеют сложности с четким разграничением этих двух родственных категорий, сходясь во мнении, что оно строится на достаточно зыбких основаниях типа круга субъектов (для контроля – подчиненность субъекта контроля, для надзора – отсутствие таковой), регулярности (надзор – непрерывная деятельность, контроль – лишь регулярная) и прочих неявных аспектах. Мы придерживаемся мнения, что наличие устойчивых в науке и законодательно закрепленных категорий (таких как, например, банковский надзор) обязывает законодателя при использовании родовых понятий в комплексном нормативном акте дать их полное определение, необходимое для обоснования параллельного использования терминов контроля и надзора на практике.

Дополнительные проблемы категориальному единству рассматриваемых отношений создает непоследовательная позиция законодателя при закреплении института финансового контроля в бюджетном

законодательстве. Во-первых, буквальная трактовка норм ст. 265 БК РФ позволяет относить к государственному (муниципальному) финансовому контролю исключительно контроль, осуществляемый в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства. Таким образом, родовое понятие, присущее всем финансово-правовым институтам, узурпируется бюджетным правом, поскольку никакого иного параллельного определения данной категории, как и вообще упоминания о ней вне контекста бюджетных правоотношений, законодательство о публичных финансах не содержит. Во-вторых, изменения в БК РФ¹ спровоцировали, на наш взгляд, некорректное параллельное использование двух однородных терминов – «финансовый контроль» и «финансовый аудит». Представляется, что в отсутствие четких критериев разграничения указанных смежных терминов, применяемых для характеристики однородной финансовой деятельности, а также их дефиниций, в Общих положениях (ст. 6) БК РФ использование одного из них – внутренний финансовый аудит – нецелесообразно, поскольку не имеет практического смысла, усложняет правоприменение и противоречит доктринальному подходу к понятию и структуре финансового контроля в науке финансового права.

К сожалению, устанавливая понятие внешнего финансового контроля в БК РФ, законодатель также не потрудился обеспечить единообразное его использование в правовом поле. Так, статус Счетной палаты в соответствующем Федеральном законе определен как «постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля)»; термин «аудит» используется при определении значительного перечня полномочий Счетной палаты (финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита) – также без соответствующего раскрытия специфики аудита, достаточной для обособленного рассмотрения данного понятия. Понятие внешнего государственного аудита (контроля) не содержится в законодательстве, исходя из чего можно лишь предположить, что такая трактовка является интерпретацией термина внешнего финансового контроля, содержащегося в БК РФ. Изменение классификации финансового контроля в БК РФ вытеснило такой вид финансового кон-

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ 2013. № 31. Ст. 4191.

троля, как ведомственный, осуществление которого относилось ранее ст. 158 к бюджетным полномочиям главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Таким образом, описанные проблемы требуют систематизации понятийного аппарата института финансового контроля с целью формирования единого понятия и его классифицирующих видов, общих для всех групп отношений, составляющих предмет финансового права. Текущая ситуация с разрозненным, преимущественно бюджетно-правовым, регулированием указанных категорий, к тому же не характеризующимся системностью подхода, не может приниматься как удовлетворительная, соответствующая месту института в системе финансового права.

А.Н. Туляй

ПОЛНОМОЧИЯ ПО ЭМИССИИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ эмиссия наличных денег (банкнот и монеты), организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России. Как видно из содержания данной статьи, закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» регулирует эмиссию только наличных денег. В то же время в экономической науке и банковском праве выделяют эмиссию безналичных денежных средств.

Выпуск денег в обращение происходит постоянно. И участвует в этом процессе не только Банк России. Безналичные деньги выпускаются в оборот в тех случаях, когда кредитные организации предоставляют ссуду своим клиентам. Наличные деньги выпускаются в оборот, когда деньги поступают клиентам кредитных организаций из операционных касс.

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Эмиссия денег (фр. *émission* – выпуск) – выпуск денег в обращение, ведущий к увеличению денежной массы. Главная цель эмиссии денег – удовлетворение дополнительной потребности субъектов рынка в оборотных средствах.

Предоставление денежных средств кредитной организацией своим клиентам может осуществляться в рамках договора кредитования (займа), что также является способом выпуска безналичных денег в обращение. Однако такого рода эмиссия может осуществляться только в пределах, имеющихся у кредитной организации ресурсов. С ростом цен или производства возникает дополнительная потребность в деньгах, и это вызывает необходимость эмиссии.

Эмиссионная система – это законодательно установленный порядок и обращение не разменных на золото кредитных и бумажных денежных знаков.

В науке различают два типа эмиссии денег: бюджетную и кредитную. Бюджетная эмиссия происходит при финансировании государством своих расходов, зачастую для сбалансирования бюджета. Кредитная эмиссия происходит при финансировании кредитными организациями своих контрагентов.

Исходя из данного деления процессов эмиссии, необходимо различать первичную и вторичную эмиссию.

Первичная эмиссия – выпуск денег в обращение в безналичной форме, в виде записей на банковских счетах.

Вторичная эмиссия – выпуск денег в наличной форме, когда по заявкам владельцев банковских счетов происходит их обналичивание, т.е. банки преобразуют безналичные деньги в наличные.

С увеличением в последние годы количества безналичных расчетов физических лиц уменьшилась роль вторичной эмиссии. Банк России начал уделять большее внимание национальной платежной системе, системе быстрых платежей с использованием мобильных устройств в безналичной форме.

В современных условиях эмиссией занимается государство в лице казначейства и Банка России, а также кредитных организаций и других специальных кредитно-финансовых институтов.

Эмиссия наличных денег представляет собой их выпуск в обращение, при котором увеличивается общая масса наличных денег. Монополия выпуска наличных денег принадлежит Банку России.

Эмиссию наличных денег производят Банк России и его региональные расчетно-кассовые центры. В резервных фондах расчетно-кассовых центров хранится запас денежных знаков. Эти денежные знаки не считаются деньгами, находящимися в обращении, они не совершают движения, не служат средством платежа, поэтому они являются резервными.

Поскольку номинальная стоимость современных денег гораздо выше себестоимости их производства, их эмиссия позволяет получать так называемый сеньораж, или эмиссионный доход. Он представляет собой разницу между номинальной стоимостью банкноты (монеты) и реальными затратами на ее производство и выпуск в обращение. Очевидно, что эмиссионный доход от выпуска банкнот тем больше, чем крупнее их номиналы. Сеньораж полностью перечисляется в доход государства.

Эмиссия наличных денег центральным банком не совпадает с техническим процессом их изготовления. Поступление в хранилище центрального банка новых отпечатанных банкнот не увеличивает наличную денежную массу в национальном хозяйстве. Банкнотная эмиссия осуществляется только в процессе проведения Центральным банком Российской Федерации своих операций.

Е.Ю. Туляй

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОСКОВСКОЙ БИРЖИ

Московская Биржа – крупнейший российский биржевой холдинг, созданный в 2011 г. Московская биржа является организатором торгов акциями, облигациями, производными инструментами, валютой, инструментами денежного рынка и товарами.

Московская Биржа была образована в декабре 2011 г. в результате слияния двух основных российских биржевых групп – Группы ММВБ (Московская межбанковская валютная биржа) и Группы РТС (Российская торговая система). Московская Биржа провела первичное публичное размещение своих акций 15 февраля 2013 г. на собственной торговой площадке.

Интеграция двух самых значимых торговых площадок России (ММВБ и РТС), формирование единого фондового пространства в качестве ведущего финансового центра являются рывком на пути соответствия общемировым стандартам, обеспечивая привлекательность Московской Биржи для крупных иностранных капиталов.

Биржа является корпоративным юридическим лицом (корпорацией), созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, и осуществляет свою деятельность в организационно-правовой форме публичного акционерного общества.

Устав Московской Биржи предусматривает полное фирменное наименование публичное акционерное общество «Московская Биржа ММВБ-РТС», на английском языке – Public Joint-Stock Company Moscow Exchange MICEX-RTS. Устав позволяет также именовать ПАО «Московская Биржа» или Moscow Exchange.

Целями Московской Биржи являются: осуществление деятельности, направленной на получение прибыли в интересах биржи и его акционеров; создание условий, обеспечивающих для всех участников торгов справедливое ценообразование и прозрачность торгов; развитие инфраструктуры финансового рынка; обеспечение надежного и эффективного обслуживания участников торгов.

Группа «Московская биржа» включает в себя ПАО Московская биржа, которое управляет единственной в России многофункциональной биржевой площадкой по торговле акциями, облигациями, производными инструментами, валютой, инструментами денежного рынка и товарами. В состав Группы входит центральный депозитарий (НКО АО «Национальный расчетный депозитарий»), а также клиринговый центр (НКО НКЦ (АО)), выполняющий функции центрального контрагента на рынках.

В рамках торговых инструментов структура Московской Биржи включает пять рынков.

Товарный рынок. С октября 2013 г. проводятся торги золотом и серебром, осуществляются государственные закупочные интервенции на рынке зерна.

Фондовый рынок. Проводятся торги акциями, облигациями федерального займа (ОФЗ), региональными и корпоративными облигациями, суверенными и корпоративными еврооблигациями, депозитарными расписками, инвестиционными паями, ипотечными сертификатами участия и биржевыми инвестиционными фондами.

Срочный рынок. На Московской бирже обращаются: фьючерсные контракты на индексы (индекс МосБиржи, индекс РТС, индекс волатильности RVI); фьючерсы на российские и иностранные акции, ОФЗ и еврооблигации Россия-30, валютные пары, процентные ставки; контракты на драгоценные металлы (золото, серебро, платина, палладий, медь); фьючерсы на нефть и сахар; опционные контракты на некоторые из этих фьючерсов.

Валютный рынок. Ведутся торги следующими валютами: долларом США (USD), евро (EUR), китайским юанем (CNY), британским фунтом (GBP), гонконгским долларом (HKD), украинской гривной (UAH), казахским тенге (KZT) и белорусским рублем (BYR). Основными валютными парами являются USD/RUB и EUR/RUB.

Денежный рынок. Московская биржа предоставляет сервис репо следующих типов: репо с ЦК, междилерское репо, прямое репо с Банком России, репо с системой управления обеспечением. Кроме того, доступны депозитно-кредитные операции, организаторами которых выступают Банк России, Пенсионный фонд России, Федеральное казначейство России, Внешэкономбанк и др.

Московская биржа активно содействует развитию российского финансового рынка, его инфраструктуры, совершенствует технологии и повышает привлекательность своих торговых площадок и сервисов для отечественных и зарубежных инвесторов и эмитентов.

Е.В. Безикова

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФОНДА ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ И ДРАГОЦЕННЫХ КАМНЕЙ

Весомая часть золотовалютных резервов России хранится в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации (Госфонд России)¹.

¹ О драгоценных металлах и драгоценных камнях: Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

Структурными элементами Госфонда являются ценности Алмазного фонда РФ¹, которые не входят в структуру золотовалютных резервов России; ценности золотого запаса РФ, а также прочие ценности Госфонда России².

Необходимо отметить, что отношения по формированию, учету, хранению, инвентаризации, отпуску, использованию и обращению ценностей Госфонда РФ составляют предмет финансово-правового регулирования, а именно предмет регулирования основных подразделений финансового права – бюджетного права, налогового права, банковского права, института государственных доходов и др. Так, например, ст. 94 БК определяет, что в состав источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение³. Согласно ст. 93.1 БК РФ средства, получаемые от реализации запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Госфонда РФ, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%. В свою очередь, глава 21 Налогового кодекса РФ закрепляет специфику обложения НДС операций с драгоценными металлами⁴. Кроме того, ст. 5 Закона «О банках и банковской деятельности»⁵ к числу банковских операций относит привлечение драгоценных металлов физических и юридических лиц во вклады (до востребо-

¹ Об утверждении Положения об Алмазном фонде Российской Федерации : Указ Президента РФ от 15.11.1999 № 1524 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 477. Ст. 5683.

² Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 97 Ст. 866.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823. Статья 17 ФЗ «О Федеральном бюджете» устанавливает, что реализация драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве отдельной операции по источникам финансирования дефицита федерального бюджета осуществляется в установленном порядке в 2019 и 2020 г. на сумму до 7 500 000,0 тыс. рублей.

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁵ О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

вания и на определенный срок), за исключением монет из драгоценных металлов.

Как известно, объектом имущественных финансовых правоотношений выступают денежные средства или денежные обязательства. Объектом же финансовых правоотношений, складывающихся в сфере формирования, хранения и использования ценностей Госфонда РФ, являются не сами драгоценные металлы и камни, а денежные ресурсы и обязательства, выраженные в драгоценных металлах и камнях.

Данное положение будет признано верным только в отношении имущественных правоотношений. Организационные финансовые правоотношения, возникающие в области аккумуляции, распределения и использования Госфонда РФ, направлены на достижение позитивного результата, определенного состояния организованности, упорядоченности имущественных финансовых отношений. Так, отношения по поводу организации системы и структуры Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе его составных компонентов (Алмазного фонда, золотого запаса); по поводу осуществления полномочий по управлению фондом финансовыми органами и учреждением (Гохраном России¹); по поводу нормативно-правового обеспечения функционирования фонда и другие относятся к организационным финансовым правоотношениям.

Таким образом, золотовалютные резервы России представляют собой драгоценные камни и драгоценные металлы, включая золото. При этом именно золотой запас является стабилизирующим элементом финансовой системы страны, что позволяет охарактеризовать его как уникальный вид резерва, который имеет для государства крайне важное стратегическое значение.

¹ Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации»: Приказ Минфина России от 30.05.2011 № 196. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120219/

ОРГАНИЗАЦИЯ И САМООРГАНИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕВЫХ ФИНАНСОВ В РФ

Финансы жилищно-коммунального хозяйства, строительства, энергетики, промышленности, сельского хозяйства, образования, здравоохранения и других отраслей экономики нуждаются в правовых формах, учитывающих специфику отраслевого развития. Государство же, реализуя свою финансовую деятельность, утверждает такие юридические конструкции, которые способствуют финансовой дисциплине и контролю. Тем временем, располагаясь вне правового пространства, объективные финансы (как социальный регулятор финансового поведения всех социальных субъектов) постоянно находятся в поиске такого баланса финансовых интересов, чтобы обеспечить социальное равновесие в обществе.

Отраслевое развитие требует роста выпуска соответствующей продукции, непрерывного обновления основных фондов и технологических процессов, увеличения производительности труда, концентрации капиталов и повышения финансовых показателей. В положительном смысле одна из ключевых тенденции заключается в поиске дополнительных финансовых ресурсов для развития отраслей национального хозяйства, который приводит к введению через корректировку отраслевого законодательства (где-то и без учета требований финансового законодательства) обязательных денежных платежей, а в отдельных случаях – к формированию финансовых фондов публичного характера¹. Отраслевые финансы проявляют свои позитивные качества в виде развития человеческого капитала и благотворительности. Отрицательные тенденции выражаются в том, что отраслевые финансы могут сформировать благоприятные условия для расширения теневой экономики, а в худшем виде – для установления олигархического капитализма.

¹ Цыренжапов Ч.Д. Отраслевые финансы в России: вопросы организации и правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2018. Ч. 77. С. 171.

Государство не в состоянии охватить вниманием всю совокупность финансовых отношений, возникающих в отраслях национального хозяйства. В нашем представлении, оно видит лишь «объекты налогообложения», «объекты финансирования», «объекты финансового контроля» и т.п. Не случайно правовое регулирование финансовых отношений в РФ ныне строится на категории финансовой деятельности государства, когда отношения, связанные с данной деятельностью, признаются «финансовыми», а другие отношения не признаются таковыми. Даже если эти отношения олицетворяют действия по формированию, распределению и расходованию многомиллиардных финансовых фондов на уровне отраслевых финансов. И даже если хозяйствующие субъекты, имеющие во владении такие финансовые фонды, обладают некоторой долей политической власти и реально влияют на качество существования государственных институтов.

Финансовая деятельность публично-правовых образований и финансовая деятельность хозяйствующих субъектов в тех или иных отраслях экономики – вполне сопоставимые величины. Финансовая система страны фактически строится как результат финансовой деятельности и тех и других. Думается, не стоит недооценивать эффективность лоббизма со стороны финансово-промышленных групп, действующих в разных отраслевых и межотраслевых комплексах. Следовательно, отраслевые финансы, как совокупность финансовых ресурсов в фондовой и нефондовой форме, действуют на основе правовых и неправовых принципов, сформулированных государственными и негосударственными субъектами.

В функционировании отраслевых финансов, безусловно, велика организующая роль государства, но также велика и самоорганизующаяся сила. Кто может быть «конструктором» в организации отраслевых финансов? – интересный вопрос, имеющий разные варианты ответов: сами хозяйствующие субъекты отраслей, общество в целом, государство и др. Тем временем построение оптимальной денежно-фондовой структуры внутри отраслей экономики является важным элементом правильной организации отраслевых финансов¹.

¹ Цыренжапов Ч.Д. Концептуальные вопросы правового регулирования отраслевых финансов в России // Миссия современного государства и права в эпоху социальных перемен: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 26 окт. 2018 г.). Иркутск: Изд-во ИГУ, 2019. С. 172.

Очевидно, что отраслевые финансы организуются под влиянием финансовой активности государства. Государство может предложить экономике новый обязательный платеж, сделать обязательным формирование денежных фондов на уровне децентрализованных финансовых отношений. Активность хозяйствующих субъектов самих отраслей экономики можно свести и к организации, и к самоорганизации отраслевых финансов (в зависимости от угла зрения).

Однако не стоит забывать о том, что отраслевые финансы, являясь звеном объективных и единых финансов, обладают регулятивной природой. Отсюда важен вопрос о результативности функционирования финансов как социального регулятора в той или иной отрасли экономики. Самоорганизация отраслевых финансов может быть продолжением их активности и самостоятельности. По нашему мнению, самоорганизация финансов наиболее выпукло себя проявляет при отсутствии опеки со стороны государства или кризисе экономических отношений.

Таким образом, отраслевые финансы в РФ нуждаются как в организации, так и самоорганизации. Целесообразно, чтобы современная концепция правового регулирования финансовых отношений принимала во внимание данный тезис.

Д.В. Кукелко

МЕСТО И РОЛЬ СПЕЦИАЛЬНОГО НАЛОГОВОГО РЕЖИМА «НАЛОГ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД» В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ РФ

В 2018 г. был принят Федеральный закон, который установил специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход» в четырех субъектах Российской Федерации¹.

¹ О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан): Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

В связи с принятием данного федерального закона были внесены изменения и в Налоговый кодекс РФ¹, которые дополнили общие положения налогового законодательства (ст. 1 НК РФ) п. 8 следующего содержания: Федеральными законами может быть предусмотрено проведение в течение ограниченного периода времени на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, муниципальных образований экспериментов по установлению налогов, сборов, специальных налоговых режимов. Правоотношения, возникающие в ходе проведения указанных экспериментов, регулируются законодательством о налогах и сборах с учетом особенностей, установленных федеральными законами о проведении экспериментов. В период проведения эксперимента, но не позднее чем за шесть месяцев до его окончания Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации отчет об эффективности (неэффективности) проведенного эксперимента, а также предложения о его продлении, об установлении настоящим Кодексом соответствующего налога, сбора, специального налогового режима либо о прекращении такого эксперимента.

Этим же законом была установлена налоговая ответственность за нарушение порядка и (или) сроков передачи налогоплательщиками сведений о произведенных расчетах при реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) (ст. 129.13) и за нарушение порядка и (или) сроков передачи сведений о произведенных расчетах операторами электронных площадок и кредитными организациями (ст. 129.14).

Доходы от данного обязательного платежа согласно Бюджетному кодексу РФ² будут направляться в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 63%, а также в Пенсионный фонд – в размере 37%.

Изменения в общих положениях Налогового кодекса РФ создают новые правовые возможности для развития налоговой системы России через принятие федеральных законов, входящих в систему законодательства о налогах и сборах.

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2018 № 425-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (часть I). Ст. 7497.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Законодатель подтвердил продолжение практики проведения экспериментов, направленных на введение новых фискальных платежей. При этом развивается подход, при котором происходит дифференцированное применение этих обязательных платежей по отдельным территориям субъектов РФ, достигших определенного социально-экономического уровня, что является объективным следствием различного уровня развития экономики.

Вместе с тем, следует признать, что установление периода проведения эксперимента сроком на 10 лет не вполне укладывается в принцип определенности налогообложения. Это слишком длительный срок, выходящий за рамки среднесрочного бюджетного планирования.

Кроме того, законодатель, называя данный налог на профессиональный доход, обозначает в качестве объекта налогообложения доходы от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), никак не соотнося это с определенной профессией налогоплательщика, например, если он предоставляет в аренду свое личное недвижимое имущество (квартиру).

Необходимо признать, что установление и введение налога на профессиональный доход подтверждают тезис о том, что государство использует свой фискальный суверенитет при недостатке средств в бюджетной системе и правовой механизм позитивного обязывания является приоритетным.

Ю.М. Сулимская

О КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

В соответствии со ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ самостоятельность бюджетов является основным принципом бюджетной системы РФ. Он базируется на основополагающих по-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ложениях ст. 12 Конституции РФ, согласно которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Учитывая изложенное, следует сделать вывод о том, что органы местного самоуправления (например, сельского поселения) неподконтрольны иным органам самоуправления (иного муниципального образования, например, муниципального района) в части принятия нормативных правовых актов по установленным для них вопросам местного значения.

Статьями 74 и 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ установлено, что контроль за исполнением своих полномочий органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления осуществляют только органы прокуратуры а также соответствующие государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

При этом действующим законодательством не предусмотрена обязанность соответствующего органа местного самоуправления при предоставлении субсидии (или иного межбюджетного трансферта) из местного бюджета (например, районного бюджета) в адрес иного местного бюджета (бюджета сельского поселения) проверять соответствие законодательству нормативных актов получателя бюджетных средств по вопросам местного значения его ведения. Такие муниципальные правовые акты согласно п. 1 ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – уполномоченным органом государственной власти

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Кроме этого, Приказом Генерального прокурора РФ¹ прокурорам предписано, не ослабляя надзора за законностью нормативных правовых актов, осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в том числе органов местного самоуправления.

Таким образом, привлечение к бюджетной ответственности муниципального района при предоставлении межбюджетных трансфертов сельскому поселению за недостаточный контроль за нормативными актами сельского поселения является неправомерным.

Д.Б. Цыренжапова

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Финансовая политика Российского государства на современном этапе мало-помалу допускает возможность прямого участия населения в бюджетной деятельности публично-правовых образований. Пока, конечно, мы не наблюдаем юридических форм, допускающих, например, голосования населения за утверждение местного бюджета (хотя бы на уровне сельского поселения), но обязательные отчеты глав регионов и муниципальных образований, публичные слушания по бюджетным вопросам уже давно питают бюджетно-правовую практику.

Полагаем, что сегодня участие населения в публично-бюджетной деятельности главным образом сводится к вовлечению населения в финансирование вопросов местного значения. Зачастую «вовлечение» выражается в том, что из-за отсутствия средств в местном бюджете и остроты общественного запроса осуществляется публичный сбор финансовых и иных материальных ресурсов на решение значимой для локальной территории проблемы. Так, «всемирно» строятся сельский клуб, спортивная площадка и т.д. Именно таким путем краудфандинг

¹ О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

постепенно входит в нашу жизнь. Краудфандинг – это способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Потенциал финансов как социального регулятора очень высок и почти не имеет пределов, особенно в той части, когда финансовые отношения самонастраиваются без участия государства и права¹.

Наиболее разработанным в правовом смысле и привычным для публичной власти механизмом вовлечения населения в финансирование вопросов местного значения является самообложение граждан. Известно, что средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Между тем самообложение не может быть нацелено только на сбор финансовых ресурсов, а в большей мере – на стимулирование прямого ответственного и финансового участия граждан в местном самоуправлении².

Еще одним механизмом вовлечения населения в финансирование вопросов местного значения является инициативное бюджетирование. Инициативное бюджетирование – это участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. К отличительным признакам данного механизма можно отнести то, что применяется проектный подход к поиску и решению проблемного вопроса, население не только финансирует, но и участвует в реализации соответствующего проекта.

В Томской области с 2017 г. идет внедрение инструментов инициативного бюджетирования в рамках государственной программы «Эффективное управление региональными финансами, государственными закупками и совершенствование межбюджетных отношений в Томской области». Это стало возможным в связи с началом реализации в регионе совместного проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации». В настоящее время механизмы инициативного бюджетирования осуществляются более чем в 45 субъектах РФ.

¹ Цыренжапов Ч.Д. Финансы и право как социальные регуляторы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. Ч. 65. С. 132.

² Цыренжапова Д.Б. Самообложение как финансовая форма участия населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. Ч. 69. С. 180.

Инициативное бюджетирование в Томской области предполагает выделение муниципалитетам средств областного бюджета в виде субсидий на софинансирование инфраструктурных микропроектов, предложенных непосредственно населением муниципальных образований, при обязательном участии в финансировании соответствующих проектов муниципалитетов и населения. Проекты, которые реализуются через механизм инициативного бюджетирования, отбираются на конкурсной основе. Условия софинансирования таковы: не менее 10% от общей стоимости проекта, предлагаемого населением (за счет средств местных бюджетов) и не менее 5% от общей стоимости проекта (внебюджетные средства).

В Томской области отбор проектов на конкурсной основе впервые был осуществлен в 2018 г. На конкурс было подано 59 заявок от 13 муниципальных районов и 3 городских округов Томской области. К конкурсному отбору было допущено 57 заявок, по итогам оценки и составления рейтинга победителями признаны 36 заявок. Общий объем субсидий из областного бюджета на их реализацию составляет 24,8 млн руб. В перечень проектов – победителей конкурсного отбора 2019 г. вошли 42 проекта общей стоимостью 35,8 млн руб., из них 24,8 млн руб. – средства областного бюджета, 5,6 млн руб. – софинансирование за счет местных бюджетов, 3 млн руб. – финансовый вклад населения, 2,4 млн руб. – участие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Основная часть проектов, предложенных населением муниципальных образований, направлена на создание либо обустройство детских площадок, спортивных объектов, мест массового отдыха, ремонт муниципальных дорог и учреждений социальной сферы.

К числу проблем на пути внедрения инструментов инициативного бюджетирования стоит отнести отсутствие системной нормативно-правовой основы инициативного бюджетирования в РФ. Бюджетный кодекс РФ не содержит ни одной нормы, касающейся инициативного бюджетирования. Нельзя не заметить, что существующая практика инициативного бюджетирования ориентирована скорее на стимулирование активности органов местного самоуправления, чем на само население. Наконец, помимо прочего, мы имеем недостаточно развитую информационную поддержку инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и, как следствие, недостаточную информированность граждан о реализации инициативного бюджетирования.

**Всероссийская научно-практическая конференция
«Юридическая наука и образование в Сибири:
традиции и инновации», посвященная
120-летию юридического образования в Сибири**

**Материалы круглого стола
«Конституция России и укрепление российской
государственности», посвященного 25-летию
Конституции Российской Федерации**

25 октября 2018 года

А.М. Барнашов

РАСКРЫВАТЬ ПОТЕНЦИАЛ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

25 октября 2018 г. в рамках Всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и образование в Сибири: традиции и инновации», посвященной 120-летию юридического образования в Сибири, состоялась заседание Круглого стола «Конституция России и укрепление российской государственности», посвященного 25-летию Конституции Российской Федерации.

В выступлениях участников и представленных материалах был рассмотрен широкий круг актуальных проблем конституционализма.

Так, в тезисах доклада профессора кафедры конституционного и международного права ЮИ ТГУ, заслуженного юриста РФ **Михаила Алексеевича Митюкова** по истории принятия Конституции РФ была показана многовекторность конституционного процесса начала 1990-х гг., который протекал в острой политической борьбе, был противоречив и непоследователен. До середины 1993 г. работа над проектом Конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось под эгидой Верховного Совета созданной Съездом народных депутатов Конституционной комиссией, где в конечном итоге, по мнению многих политиков и исследователей, пытались соединить прошлое – «советскую модель» – с парламентской республикой. Эклектические, с амбициями на новизну, варианты проекта Рабочей группы Конституционной комиссии так и остались «памятниками» правовой мысли, породив сложные политико-юридические дискуссии. Однако нужно признать, что ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стали важным материалом для будущей Конституции.

Второе – прагматическое – направление отличалось стремлением создать новую Конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию 1978 г. с использованием в определенной мере и материалов Конституционной комиссии. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием текущих потребностей той или иной ветви власти, главным образом политических устремлений

Верховного Совета. В Конституцию было внесено поправок: в 1990 г. – 53; в 1991 г. – 29 и в 1992 г. – около 300.

Результаты оказались весьма противоречивы. С одной стороны, такие приобретения цивилизованного демократического государства, как закрепление путем поправок политического плюрализма, принципа разделения властей (в то время, конечно, весьма формального), учреждение института президента и проведение первых его выборов, создание Конституционного Суда и основ для судебной реформы, включение в Конституцию содержания Декларации прав и свобод человека и гражданина и Федеративного договора, с другой стороны, большое количество изменений и дополнений в Конституцию привели к главному пороку – противоречию между старым и новым, возник серьезный дисбаланс законодательной и исполнительной властей. Конституционная декларация приверженности принципу разделения властей на практике сводилась на нет сохранением ст. 104 прежней Конституции РСФСР о полномочиях Съезда народных депутатов. Все это ослабляло государственную власть, что ставило под сомнение само продолжение строительства демократической российской государственности и судьбу реформ.

Каждое из названных направлений оказалось малопродуктивным. Первое в течение трех лет не могло выдать окончательный, одобренный Верховным Советом и субъектами Федерации проект, а второе вело к углублению конфронтации между ветвями власти, к ее ослаблению и в конечном итоге к всеобщей безответственности.

Результаты апрельского референдума 1993 г. предопределили экономические и политические причины интенсивной подготовки проекта новой Конституции, концептуально отличающегося от тех подходов, которые господствовали в Конституционной комиссии и законодательной практике Верховного Совета. Главными особенностями конституционного процесса с этого момента явились завершающая доработка проекта Конституции Российской Федерации экстраординарным органом – Конституционным совещанием, созданным Президентом России, и принятие ее всенародным голосованием.

Таким образом, по мнению М.А. Митюкова, в многогранном конституционном процессе первой трети 90-х гг. прошлого века с высоты нынешнего времени четко различаются три направления: 1) квазиинновационный (подготовка проекта Конституции Конститу-

ционной комиссией); 2) эволюционный (модернизация прежней Конституции путем изменений и дополнений); 3) «революционный» (принятие Конституции, доработанной Конституционным совещанием, путем всенародного голосования).

Доктор юридических наук, профессор Кемеровского института Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова **Юрий Владимирович Ким** в своем докладе говорил о «паллиативах» в конституционно-правовом регулировании. По его мнению, опыт конституционализма, приобретенный за прошедшую четверть века, расширил наши представления о правовых средствах и механизме конституционно-правового регулирования. По мере дальнейшего углубления в «физику» и «метафизику» конституции она непрестанно открывается новыми своими гранями и оттенками, высвечивающими не только достоинства, но и скрытые дефекты, которые ограничивают социорегулятивный потенциал Основного закона. Дефектность нормоположений конституции вызвана разными обстоятельствами – и формально-логического, и технико-юридического, и семантического свойства. Иначе говоря, они разноплановы и обнаруживаются практически во всех главах Конституции – и в основах конституционного строя (глава 1), и в федеративном устройстве (глава 3), и в положениях, моделирующих форму правления и механизм государства (главы 4 и 6), вкуче с системой местного самоуправления (ст. 12 и глава 8). Очень часто дефектные нормы становятся источниками правовых фикций. Наиболее распространенными из них и воспроизводимыми во многих конституциях, в том числе в Конституции РФ, являются фикции суверенитета народа (ч. 1, 2 ст. 3) или же суверенного статуса субъектов федераций (ч. 2 ст. 5).

Очень близки к фикциям «паллиативные» юридические конструкции. Паллиатив (фр. *palliatif* от лат. *pallium* – покрывало, плащ) – неисчерпывающее, временное решение, полумера. Термин «паллиатив» перешел из медицины и обозначал лекарство, приносящее лишь временное облегчение, но не излечивающее от болезни. И.А. Ильин объяснял появление паллиативов в практике государственно-правового строительства «слепотою и беспомощностью», «безыдейностью власти», порождаемых кризисным состоянием правосознания и приводящих к «вырождению правовой и государственной жизни».

Применительно к политико-правовой области паллиативами можно обозначать некие акты институционального или же норма-

тивно-правового характера в государственном строительстве, имеющие промежуточный, временный, неисчерпывающий характер. Они создают впечатление незавершенности в конституционном строительстве, когда окончательное решение крупных государственных вопросов откладывается на неопределенный срок.

Как известно, одна из характерных проблем популярных политико-правовых идей (правового и социального государства, благополучия и достойной жизни и пр.) состоит в невозможности дать им четкое и недвусмысленное определение. А поскольку конституция их не определяет и не конкретизирует, то они не имеют должного целеполагающего характера. Такова ситуация с началами социального государства, заложенными в ст. 7 Конституции РФ, предполагающими создание государством условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1), без уточнения их предпосылок, параметров и характеристик. Другой иллюстративный пример, так же как и первый, находящийся на поверхности, касается механизма пересмотра Конституции РФ. До настоящего времени не принят – как того требует ч. 2 ст. 135 Конституции – федеральный конституционный закон, регулирующий порядок созыва Конституционного собрания. Соответствующие законопроекты в разное время вносились и депутатами Государственной Думы РФ, и учеными. Но все они были отклонены. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Госдумы непреклонен в своей позиции: такой закон должен приниматься только в том случае, если речь идет о необходимости разработки проекта новой Конституции Российской Федерации. А для Комитета вопрос о пересмотре Конституции неактуален.

К категории паллиативных следует отнести и те положения конституции, которые провозглашают важные начала государственного строя (демократия, верховенство закона, гарантии самостоятельности местного самоуправления и др.). Их относят к категории норм-принципов или же норм-деклараций. На практике их содержательное наполнение осуществляется за рамками конституционного регулирования, в текущей нормотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти. В целом же проблема трактовки и воплощения в жизнь наталкивается на непростую в теоретическом и практическом отношениях проблему конституционного права – о пределах и глубине конституционного регулирования тех

или иных сторон жизни государства и общества. С одной стороны, конституция не может объять необъятное и быть «безразмерной». С другой стороны, абстрактность ее формулировок, смысловая неопределенность ключевых положений, конституирующих цели, задачи государства и основы государственного строя, создают для государственных органов широкий объем дискреций, т.е. возможности действовать по своему усмотрению. И опять же: если дискреционные полномочия фактически беспредельны, то в чем смысл конституции, конституционализма и правового государства?

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского университета, доктор юридических наук, профессор **Игорь Александрович Кравец**, размышляя над характером российского конституционализма, использовал английский концепт «хорошая конституция» («good constitution»), которая может уравновесить нравственность закона и нравственность государственного правления. В современном британском конституционно-политическом опыте «хорошую конституцию» рассматривают в контексте отношения к правам человека (на уровне правовой абстракции) или в контексте перехода от парламентского к конституционному верховенству. В отношении ситуации в России хорошая конституция может рассматриваться как конституция, обеспечивающая переход от *верховенства президента* к *верховенству конституции*, более эффективное подчинение *верности конституции* деяний главы государства и системы органов, формируемых с его участием. Внутренние и внешние цели развития конституционализма проецируются как на национальный государственно-правовой порядок, так и на международные отношения, на вопросы межгосударственных объединений и интеграционные процессы, в которых участвует Российская Федерация (как и другие государства). Конституционализм позволяет согласовывать иерархичность норм, предназначенных для регулирования внутригосударственного правового порядка и участия государств в международных отношениях. Целевой характер современного конституционализма усложняется благодаря множественности стратегических и тактических целей развития современных государств в контексте реализации задач внутренней и внешней политики. Конституция представляет собой систему взаимосвязанных и взаимозависимых норм, в основе которых лежит система цен-

ностей и взаимосвязанных интересов различных участников конституционного строительства и субъектов конституционно-правовых отношений. Система конституции находится в определенной генетической связи с системой конституционного права, с осмысленной наукой «работой» в правовом, политическом, экономическом, культурном и социальном поле конституционно-правовых институтов. Через юридическое свойство в качестве основы системы законодательства конституция обеспечивает множество правовых связей с различными отраслями права, претендуя на роль мегаучредительного акта для всей правовой системы. Тем самым система конституции как мегаучредительного акта создает правовую иерархию не только конституционных ценностей для всей правовой системы страны, но и проецирует в правовое пространство формы взаимодействия конституционных ценностей и отраслевых правовых ценностей в процессе работы конституционно-правовых институтов во взаимосвязи с отраслевыми правовыми институтами. Можно отметить, что современная конституция – это нормативный и структурный каркас для создания матрицы конституционных целей и ценностей, в рамках которых развивается как правовая система страны, так и формируются направления внутренней и внешней политики государства. Конституционный телеологизм – неотъемлемая часть теории и практики современных конституций.

Время действия Конституции, как правило, не оговаривается ее нормами, и в этом смысле «время жизни» основного закона страны – это развертывание его потенциала в правовой системе страны. Взгляд на конституцию как на ресурс правовых возможностей государства, общества и личности важен в перспективе понимания исторических и государственно-правовых традиций страны. Если прежний правовой и исторический опыт допускал связывание принимаемых конституций с руководителями государства (сталинская, брежневская, ельцинская), он не может просто раствориться в сознании, хотя возможен его уход в область неактуальной политической и правовой действительности. Гораздо важнее для правовой активности субъектов конституционно-правовых отношений поддерживать представление о конституции как нормативном документе для новых возможностей как политиков и органов государства, так и для граждан и их объединений. Реальность раскрываемого потенциала конституции выражается в совокупности правовых деяний не только

главы государства (или отдельных его органов, должностных лиц), а всех субъектов права, которые могут быть представлены как конституционное сообщество граждан, частных и публичных субъектов.

Доктор юридических наук, доцент Горно-Алтайского государственного университета **Игорь Юрьевич Остапович** выступил с докладом на тему «Нормативность решений Конституционного Суда Российской Федерации: особенность рождения и их границы». Он подчеркнул, что **Конституционный Суд РФ нормотворчеством в чистом виде не занимается**. Нормативность вырабатывается судьями только на основе «имеющихся норм и конституционно-правовых принципов» и реализуется посредством процедуры толкования.

Толкование, осуществляемое специализированным органом конституционного контроля, выступает своеобразным вариантом нормотворческого процесса – конституционно-контрольным нормотворчеством, реализуемым в деятельности исключительно этого органа. **Особенность конституционно-контрольного нормотворчества предопределяется тем, что это «побочный продукт»**. По мнению автора, **не все решения обладают свойством нормативности, поскольку суть нормативности – общий характер**. При реализации конституционно-контрольных полномочий нормативность в решениях может проявляться, а может и не проявляться. То есть некоторые решения имеют индивидуальный (правоприменительный) характер.

Конституционно-контрольное нормотворчество осуществляется с использованием особых приемов и методов, присущих исключительно органу конституционного контроля, при этом способы рождения нормативности отличаются от видов толкования – **универсализация, аналогия, «положительный» и «отрицательный» компаративизм**.

Наибольшее количество велений в адрес законодателя Конституционный Суд России вывел из **универсальных** принципов верховенства права и правового государства, обогатив правовой арсенал юристов представлениями о таких принципах, как **принцип правовой определенности, принцип публичной достоверности правовых норм, принцип соразмерности ограничений и др.** Из этого можно сделать вывод, что нормативность решений органов конституционного контроля появляется за счет **универсализации, подра-**

зумевающей обобщение содержащихся в них правовых позиций и распространение их на широкий перечень общественных отношений.

Через универсализацию решение может быть применено не только в конкретном деле, но и по *аналогии* в неограниченном количестве сходных ситуаций. Органами конституционного контроля достаточно широко используется *аналогия* как способ выработки нормативности. *Например, само правило, выработанное в процессе конституционного контроля, завязано на конкретную жизненную ситуацию (имеет индивидуальную направленность), поэтому нормативность в нем и не демонстрируется. Со временем эта высказанная позиция применительно жестко к конкретному делу в рассмотрении Суда да еще с огромным количеством фактических обстоятельств, заужающих предмет рассмотрения и сферу применения решения Конституционного Суда, вдруг начинает работать шире. То есть сказанное по сути, но применительно к конкретной жизненной ситуации может в дальнейшем через универсализацию и аналогию применяться к другим сферам правоотношений. Вот так может рождаться нормативность.*

Следующий способ рождения нормативности – *положительный и отрицательный компаративизм* – обращение к зарубежному опыту. Конституционный Суд РФ, «в целом проявляющий сдержанность в обращении к иностранным источникам», тем не менее, использует их при обосновании постановляемых решений. Актуальность в использовании такого подхода продемонстрирована при рассмотрении вопроса о возможной реализации решений ЕСПЧ.

В итоге сделан акцент на объективных и субъективных пределах конституционно-контрольного нормотворчества. *Объективные пределы* ограничены национальным законодательством и процедурами реализации предоставленных органу конституционного контроля полномочий, и прежде всего – конституцией. *Субъективные пределы* – границы, основанные на отношении судей к рассматриваемому вопросу. При этом гарантии добросовестности субъективных пределов не вызывают сомнений и определены высокими квалификационными требованиями, предъявляемыми к кандидатам на занятие соответствующей должности. Именно этот аспект призван не допустить ситуацию, когда преобразовательная роль органов конституционного контроля войдет в противоречие с их охранительной ро-

лью и конституционно-контрольное нормотворчество начнет жить «самостоятельной жизнью», выйдя за рамки задачи правовой охраны Конституции. Кроме того, к субъективным пределам следует отнести наличие представителей разных научных школ права среди судей КС РФ, что, соответственно, оказывает влияние на отличительное отношение (внутреннее убеждение) к разрешению вопросов.

В связи с тем что решения в специализированных органах конституционного контроля принимаются коллегиально, различные позиции судей порождают, по мнению автора, определенную *систему сдержек и противовесов* внутри Конституционного Суда. В России, следует отметить, современный состав Конституционного Суда РФ гармоничен и при вынесении итоговых решений способствует: а) минимизации судейской активности; б) принятию сбалансированных решений; в) конституционной сдержанности Суда (*self-restraint*).

Заведующий кафедрой конституционного и международного права ЮИ ТГУ доцент **Александр Матвеевич Барнашов** в своем выступлении остановился на коллизиях толкования наднациональных и конституционных норм институтами международного правосудия и органами конституционной юстиции. Он отметил, что конвенционно-конституционные коллизии в собственном смысле слова возникают очень редко, так как эти источники имеют разную юридическую природу, создаются различными способами, регулируют неоднородные сферы отношений, адресуются неидентичным субъектам, не влияют на обязательную силу друг друга и, не конкурируя между собой, применяются в правовых порядках различного уровня: в международном и внутригосударственном, конечно, тесно взаимодействующих для достижения своих целей. На практике имеют место *коллизии толкования* конституционных положений с международными обязательствами государства. При этом в иерархии действующих норм конституции почти всех стран мира ставят свои принципы и ценности выше норм международных конвенций. Из этого исходят и национальные органы конституционного контроля, давая толкование коллизионных положений.

В данном контексте под конституционным толкованием понимается важная деятельность органов конституционной юстиции по уяснению смысла и содержания Конституции с целью обеспечения правильного и единообразного применения ее положений в конкретных обстоятельствах. Это позволяет устранить или преодолеть воз-

никшую коллизию между Конституцией, обладающей высшей юридической силой, и всеми иными нормативными актами, входящими в правовую систему страны, в том числе и имплементированными в нее в качестве обязательных для субъектов внутригосударственного права норм международного договора. Значение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (и протоколов к ней) непосредственно для Конституционного Суда РФ состоит в том, что в необходимых случаях положения этих актов (входящих в правовую систему России) применяются и толкуются Конституционным Судом РФ в системной связи с толкованием положений Конституции и с оценкой обжалованного акта. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П подчеркнул, что конституционный суверенитет, верховенство Конституции, ее высшая юридическая сила и недопустимость имплементации в правовую систему России международных договоров, положения которых ограничивают права и свободы человека или каким-то образом посягают на конституционную идентичность России, означают, в частности, что ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни основанные на ней правовые позиции, содержащиеся в постановлениях Европейского Суда по правам человека, не могут отменять для российской правовой системы приоритет конституционных норм, а потому подлежат практической реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда РФ, в том случае, когда в постановлении ЕСПЧ неправомерно нарушается конституционный суверенитет страны, Россия может в порядке исключения воздержаться от исполнения такого решения, если это единственный способ сохранить национальную конституционную идентичность.

Доцент кафедры конституционного и международного права ЮИ ТГУ, кандидат юридических наук **Анастасия Александровна Исаева** в своем докладе «Реализация принципа светского государства в России: от проектов Конституции к системе действующих норм правовой реализации» осветила особенности государственно-церковных отношений в России. Ею были проанализированы конституционные положения и динамика изменения их содержания в проектах Конституции Конституционной комиссии и Конституционного совещания на этапе разработки текста Основного закона. Была предложена

классификация светских государств, рассмотрены новейшие концепции зарубежных и отечественных ученых о практике реализации принципа секуляризма. Исходя из анализа российских правовых норм и правоприменительной практики, докладчик сделала вывод об отнесении нашей страны к группе государств, реализующей «пассивный» секуляризм и тяготеющей к построению кооперационной модели государственно-церковных отношений типа «secularity». Были изложены основные направления отступлений нашей государственной политики от конституционного принципа светского государства, в том числе в виде реализации протекционистских мер в отношении «традиционных религий». В частности, рассмотрены идеологические, организационные, материальные преференции, а также неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в отношении последователей новых или малопопулярных в нашей стране конфессий. А.А. Исаева предложила ряд конкретных изменений действующего законодательства с целью устранения дихотомии между конституционным принципом светского государства и реализуемой в России политикой, отраженной в ряде норм действующего права.

Доцент кафедры конституционного и международного права ЮИ ТГУ, доцент **Юрий Валерьевич Филимонов** в своем выступлении отметил актуальность сохранения стабильности Конституции Российской Федерации и необходимость взвешенного подхода к попыткам ее изменения и даже принятия новой конституции. В течение периода действия Конституции РФ только начали налаживаться конституционно-правовые отношения и формироваться конституционные приоритеты. Новая конституция, к сожалению, может только дестабилизировать конституционный правопорядок и привести к конституционному нигилизму.

Доцент кафедры конституционного и международного права ЮИ ТГУ доцент **Кучин Алексей Сергеевич** обратил внимание на то, что в последнее время все отчетливее звучит позиция, что Конституция Российской Федерации 1993 г. – это конституция переходного периода и сейчас пришло время для принятия новой конституции. Да, Россия за эти 25 лет прошла большой путь и социальный, экономический, политический, международный контексты сильно изменились за эти годы. Однако потенциал действующей Конституции России далеко не исчерпан. Все эти годы она служила и продолжает

служить маяком для законодателя и правоприменителей. Нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. по своему содержанию не являются временными положениями, они отвечают реалиям сегодняшнего дня и, самое главное, они ориентированы на будущее (нормы-цели). Достижение обозначенных Конституцией целей – вот вектор дальнейшего движения в сторону конституционализации. Для этого не требуется принятия нового конституционного текста, а необходимо, чтобы конституционные ценности встали во главу угла правоприменительной практики. В этом основной вопрос. Надо осознать, что не принятие правовых норм ведет к построению правового государства, а их реализация, опирающаяся на конституционные принципы.

В дискуссии, состоявшейся по итогам заслушанных докладов и представленных материалов, обсуждались проблемы модернизации российской государственности в свете практики конституционного правосудия, а также вопросы совершенствования преподавания учебных дисциплин в контексте углубляющейся конституционализации российской правовой системы и необходимости обеспечения национальной безопасности.

НАШИ АВТОРЫ

- Ализаде Миркамиль Габиль оглы** – аспирант кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
- Андрейчук Артем Анатольевич** – стажер-исследователь кафедры теории и истории государства и права Сибирского федерального университета.
- Бакун Анна Станиславовна** – доцент кафедры международного права Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, доцент.
- Баранов Андрей Васильевич** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Барнашов Александр Матвеевич** – зав. кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Безикова Екатерина Витальевна** – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Беззлых Анна Дмитриевна** – заместитель председателя избирательной комиссии Томской области.
- Биче-оол Айдыс Маадыр-ооловна** – ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Тувинского государственного университета.
- Ведяшкин Сергей Викторович** – зав. кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Воронкова Евгения Олеговна** – старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Юридического института Алтайского государственного университета.
- Гаг Людмила Владимировна** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

- Гвоздева Анастасия Александровна** – аспирант кафедры конституционного и международного права Сибирского университета потребительской кооперации.
- Голикова Ольга Александровна** – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат исторических наук.
- Даньшин Александр Владимирович** – зав. кафедрой теории и истории государства и права Кемеровского института (филиала) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, кандидат юридических наук, доцент.
- Дегтярева Алла Максимовна** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Дизер Олег Александрович** – начальник научно-исследовательского отдела Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.
- Дробот Семен Евгеньевич** – ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Института философии и права Новосибирского национального исследовательского государственного университета.
- Журавлев Михаил Михайлович** – профессор кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доктор философских наук.
- Заборовская Юлия Михайловна** – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России.
- Илюшин Алексей Владимирович** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Исаева Анастасия Александровна** – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Исакова Галина Александровна** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Кадетова Анастасия Дмитриевна** – соискатель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Кальяк Андрей Михайлович – зав. кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) ТГУ, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент.

Ким Юрий Владимирович – профессор кафедры теории и истории государства и права Кемеровского института Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук.

Коголь Татьяна Николаевна – доцент кафедры организации кадровой, социальной, психологической и воспитательной работы Томского института повышения квалификации работников ФСИН России, кандидат исторических наук.

Кожевников Владимир Валентинович – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор.

Кошель Денис Евгеньевич – доцент кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент.

Кравец Анна Анатольевна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ.

Кравец Игорь Александрович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

Кровельщикова Валерия Владимировна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Кропачева Анжелика Владимировна – доцент кафедры конституционного и международного права Финансового университета при Правительстве РФ, кандидат юридических наук.

Кузнецов Сергей Сергеевич – доцент, зав. кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Кукелко Дмитрий Викторович – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета.

- Кукушкина Анна Викторовна** – доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД России, кандидат юридических наук, доцент.
- Куликов Егор Алексеевич** – доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Кучин Алексей Сергеевич** – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Кушарова Маргарита Прокопьевна** – доцент кафедры гражданского и предпринимательского права юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук.
- Лунгу Евгения Владимировна** – начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.
- Макарецв Андрей Алексеевич** – декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук, доцент.
- Макарчук Иван Юрьевич** – старший преподаватель кафедры истории России Юридического института Сибирского федерального университета.
- Мальшева Инна Викторовна** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук.
- Марухно Екатерина Юрьевна** – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, капитан внутренней службы.
- Митюков Михаил Алексеевич** – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, профессор.
- Михалева Анастасия Евгеньевна** – стажер-исследователь кафедры теории и истории государства и права Сибирского федерального университета.
- Мороз Наталия Олеговна** – зав. кафедрой международного права Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, доцент.
- Москаленко Антон Федорович** – ассистент кафедры конституционного и международного права Юридический института 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, кандидат юридических наук, доцент.
- Остапович Игорь Юрьевич** – зав. кафедрой конституционного и муниципального права Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук.
- Панченко Владислав Юрьевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Сибирского федерального университета.
- Раззокозда Тамкин Мурод** – стажер-исследователь Центра правового содействия развитию предпринимательства (Таджикистан).
- Раззоков Баходур Хаатович** – профессор кафедры коммерческого права Таджикского государственного университета коммерции, доктор юридических наук, доцент.
- Романов Евгений Борисович** – старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Томского сельскохозяйственного института – филиала Новосибирского государственного аграрного университета.
- Сенникова Дарья Владимировна** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Сизов Павел Николаевич** – ведущий специалист Избирательной комиссии Томской области.
- Смирнова Маргарита Сергеевна** – аспирант Сибирского института управления филиала РАНХиГС.
- Спирин Михаил Юрьевич** – доцент кафедры теории и истории государства и права и международного права юридического факультета Самарского национального исследовательского университета им. С.П. Королева, кандидат юридических наук.
- Сулимская Юлия Михайловна** – судья Арбитражного суда Томской области, кандидат юридических наук.
- Сычев Семен Сергеевич** – аспирант кафедры государственного и административного права Юридического института Кемеровского государственного университета.
- Татаринов Сергей Александрович** – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследова-

тельского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Титаренко Мария Викторовна – старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Трынченков Алексей Анатольевич – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Туляй Александр Николаевич – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Туляй Екатерина Юрьевна – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Тюрин Сергей Евгеньевич – юрисконсульт АО «Сибирский химический комбинат», соискатель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Ульянов Александр Юрьевич – соискатель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Упоров Александр Геннадьевич – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук.

Филимонов Юрий Валерьевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Ховалыг Анда Сергеевна – ассистент кафедры теории, истории государства и права юридического факультета Тувинского государственного университета.

Хомушку Саяна Комбуй-ооловна – старший преподаватель кафедры теории, истории государства и права Тувинского государственного университета.

Цыренжапов Чингис Дымбрылович – доцент кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Цыренжапова Диана Будаевна – старший преподаватель кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.

Шушарина Елена Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государственного права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Юсубов Эльман Сулейманович – доцент кафедры политологии Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлев М.М. Правовая онтология	3
Раззоков Б.Х. Правовые проблемы оптимизации конструкции исполнительной власти	7
Панченко В.Ю. Современный идеал выпускника-юриста с точки зрения государства	10
Ведяшкин С.В. Правозащитная деятельность органов исполнительной власти	12
Даньшин А.В. «Руководства для судей» в системе юридической подготовки чиновников традиционного Китая	14
Кальяк А.М. Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ за 1999–2018 гг. как средство формирования государственной политики в сфере образования	16
Илюшин А.В. Административная правосубъектность граждан: пределы и содержание	18
Гааг Л.В. Деятельность Счетной палаты как форма парламентского контроля в сфере государственного управления	20
Трынченков А.А. Государственная гражданская служба как вид деятельности	23
Баранов А.В. К вопросу о видах правомерного поведения	28
Юсубов Э.С., Сизов П.Н. Этико-правовые суждения о человеке	31
Сенникова Д.В. Обеспечение избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья (по материалам Томской области)	33
Сенникова Д.В. Административно-правовое положение муниципальных учреждений по оказанию помощи жертвам домашнего насилия в РФ (по материалам Сибирского федерального округа)	35
Куликов Е.А. Категории общего, особенного и единичного в праве: некоторые теоретико-методологические аспекты	37
Спирин М.Ю. О соотношении правообразующих факторов и истоков права	38
Дизер О.А. Совершенствование норм административного законодательства, направленных на защиту общественной нравственности	40
Кропачева А.В. Проблемы терминологического аппарата законодательства субъектов РФ в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	42
Кушарова М.П. К вопросу о правовом статусе органов местного самоуправления управления Агропромышленным комплексом Новосибирской области	45

Уповор А.Г. К вопросу об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и порядке его исполнения	49
Коголь Т.Н. Дисциплинарный коррупционный проступок – дисциплинарная «традиция» или новая правовая реальность?	50
Мальшева И.В. Правотворчество в условиях информационного общества	52
Безслях А.Д. Правовые позиции Конституционного Суда России как источники избирательного права	54
Дегтярева А.М. И.А. Малиновский об источниках русского права	56
Исакова Г.А. Конгресс и президент США в XX–XXI вв.	59
Шушарина Е.А. Совершенствование правового регулирования системы государственной службы Российской Федерации	61
Воронкова Е.О. Понятие и роль интуитивного права в правоприменительной деятельности	63
Хомушку С.К. Суд и уголовный процесс в Туве: ретроспективный анализ	65
Макарчук И.Ю., Панченко В.Ю. К вопросу о правовых формах осуществления функций органами публичной власти	68
Макарчук И.Ю. К вопросу об удостоверениях, являющихся исполнительными документами	70
Ховалыг А.С. Развитие тувинской государственности на первоначальном этапе	72
Андрейчук А.А., Панченко В.Ю. Именованье как принцип систематизации правовых норм	74
Михалева А.Е., Панченко В.Ю. К вопросу о системе правообеспечительных юридических средств	75
Раззокзода Т.М. Правовые вопросы совершенствования модели местного управления в республике Таджикистан	77
Биче-оол А.М. Экологическое законодательство Тувинской народной республики (1921–1944 гг.)	80
Ализаде М.Г. Государственные услуги в Российской Федерации и Республике Азербайджан	82
Кадетова А.Д. К вопросу об издании административных нормативных правовых актов органами государственной власти, не входящими в систему органов исполнительной власти РФ	84

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. 120 лет государствоведения в Томском университете	88
Кравец И.А. Телеологический конституционализм и учредительная власть в условиях глобализации	91
Ким Ю.В. Современная модель Конституции Российской Федерации: особенности и тенденции развития	95

Кожевников В.В. Конституция Российской Федерации и укрепление российской государственности	105
Остапович И.Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество и права человека	107
Барнашов А.М. Наднациональность и конституционный суверенитет в интеграционных процессах	109
Татаринов С.А. К вопросу о понятии конституционно-правовых коллизий в Российской Федерации	112
Романов Е.Б. Развитие концепции разделения властей в материалах Конституционной комиссии Съезда народных депутатов	114
Ульянов А.Ю. Дискуссии о прокуратуре на Конституционном совещании 1993 г.	116
Нечаева Ж.В. Роль Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения прав и свобод	118
Сычев С.С. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	120
Исаева А.А. Религиозный фактор в системе национальной безопасности ...	123
Бакун А.С. Свобода вероисповедания в иерархии конституционных ценностей	125
Титаренко М.В. К вопросу о доступности конституционной защиты прав граждан в Российской Федерации	126
Смирнова М.С. Конституционно-правовые аспекты противодействия экстремизму и защиты прав человека	128
Дробот С.Е. Поручения Президента РФ: конституционно-правовой аспект	131
Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения в государствах с переходными политическими системами	132
Кровельщикова В.В. Миграционная политика Австро-Венгрии в конце XIX – начале XX в.	134
Марухно Е.Ю. Европейский конституционализм: современное состояние и перспективы развития	136
Голикова О.А. Место решений ЕСПЧ в правовой системе Российской Федерации	138
Заборовская Ю.М. Решения Европейского суда по правам человека и их влияние на уголовно-исполнительную политику	139
Кукушкина А.В. Отраслевые принципы международного права охраны окружающей среды	141
Мороз Н.О. Некоторые аспекты институционального обеспечения международного административного правосудия	144
Кучин А.С. Статус доверенного лица кандидата	146
Макарцев А.А. Предвыборный отпуск кандидата как гарантия обеспечения равного положения участников избирательной кампании	148
Кравец А.А. Правовая коммуникация и управление ТОС в системе муниципальной демократии	150

Москаленко А.Ф. Развитие межмуниципальных договорных форм	152
Тюрин С.Е. Неимперативные формы воздействия гражданского общества на государственный аппарат	154
Гвоздева А.А. Конституционные основы непрофессионального суда	156
Филимонов Ю.В. Правотворчество и судебная власть в механизме разделения властей	158

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. Единый налоговый платеж физического лица	160
Кошель Д.Е. Деформация доктринальных финансово-правовых категорий в современном законодательстве	163
Туляй А.Н. Полномочия по эмиссии денежных средств	167
Туляй Е.Ю. Правовое регулирование деятельности Московской Биржи	169
Безикова Е.В. Финансово-правовое регулирование государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней	171
Цыренжапов Ч.Д. Организация и самоорганизация отраслевых финансов в РФ	174
Кукелко Д.В. Место и роль специального налогового режима «налог на профессиональный доход» в системе обязательных платежей РФ	176
Сулимская Ю.М. О контрольных полномочиях муниципальных образований при предоставлении межбюджетных трансфертов	178
Цыренжапова Д.Б. Инициативное бюджетирование в Томской области	180

Всероссийская научно-практическая конференция «Юридическая наука и образование в Сибири: традиции и инновации», посвященная 120-летию юридического образования в Сибири

Материалы круглого стола «Конституция России и укрепление российской государственности», посвященного 25-летию Конституции Российской Федерации

Барнашов А.М. Раскрывать потенциал российской Конституции	184
Наши авторы	196

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 80

Сборник статей

Редактор Н.А. Афанасьева
Компьютерная верстка А.И. Лелоюру
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 09.09.2019 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 15,7. Тираж 500 экз. Заказ № 3971.

Отпечатано на оборудовании
Издательского Дома
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36
Тел. 8+(382-2)–52-98-49
Сайт: <http://publish.tsu.ru>
E-mail: rio.tsu@mail.ru

ISBN 978-5-94621-845-0



9 785946 218450