

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

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 84

Сборник статей

Томск
Издательство Томского государственного университета
2020

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 : Издательство Томского государственного университета, 2020. – Ч. 84. – 166 с.

ISBN 978-5-94621-672-2

ISBN 978-5-94621-948-8 (отд. кн.)

В сборнике представлены материалы участников Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Юридический институт ТГУ, г. Томск, 30 января – 1 февраля 2020 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 978-5-94621-948-8 (отд. кн.)

© Томский государственный университет, 2020

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

М.М. Журавлев

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ГНОСЕОЛОГИИ ПРАВА

Философия права как научная дисциплина и система знаний является отражением правовой реальности и одновременно служит методологическим инструментом ее познания и преобразования. Под правовой реальностью понимают ту часть жизненного мира человека, которая опосредована, пронизана правом, т.е. правовыми нормами, правоотношениями по поводу равенства, свободы и справедливости, законного и незаконного.

Таким образом, предметная сфера юридической гносеологии состоит в теоретическом познании правовой реальности или государственно-правовой действительности как специфического объекта. Границы познания исследователем правовой реальности очерчены его потребностями и интересами, которые в свою очередь определяются развитостью индивидуального и общественного правосознания.

Основной круг вопросов правовой гносеологии, как и в целом теории познания, очерчивается посредством рассмотрения таких проблем, как:

- интерпретация субъекта и объекта познания;
- структура познавательского процесса;
- проблема истины и ее критерии;
- проблема используемых форм и методов познания.

С учетом названных факторов правовой гносеологии исследователи в поисках истинного знания о правовой реальности приходят к различным концепциям правопонимания. В этом плане можно выделить также основные направления его исследования: естественно-правовые, позитивные (нормативные), социологические и либертарно-юридические.

Естественно-правовая гносеология посвящена поиску внутреннего смысла правовых актов, их соответствия определенному нрав-

ственному идеалу. Естественно-правовой подход представляет собой исторически первую попытку теоретического осмысления объективной природы права, постижение его истины. Этот путь познания с неизбежностью приводит к различению естественного и позитивного права в качестве исходной предпосылки в сфере понимания и изучения права.

В основе позитивистской гносеологии лежит принцип признания в качестве права официально-обязательного установления суверена (государства). В силу этого познание права по преимуществу сводится к выявлению, классификации и систематизации самих видов (форм, источников этих принудительно-обязательных установлений (приказаний)), а также выяснениям мнения (позиции) законодателя, выраженного в тексте официального акта.

Представители социологического позитивизма, не отвергая официально-властные установления государства (норма права) как части права, другую ее составляющую видят в реальных общественных отношениях, защищенных государством, в так называемом «живом праве». Оно есть результат принятых административных актов, судебных решений, а также реализации норм различных ассоциаций (предприятий, партий, союзов, семей и т.д.). Таким образом, познание права с позиций социологического позитивизма проявляется в следующих направлениях:

Во-первых, в познании правовых предписаний, т.е. нормативной базы, что называется «правом в книгах или книжным правом».

Во-вторых, в исследовании реального правопорядка (правоотношений), складывающегося в результате воплощения правовых норм в жизнь общества и обеспечиваемого государством.

Сторонники либертарно-юридического подхода в правопонимании основное внимание сосредоточивают на исследовании соотношения и различия права и закона. Право при этом рассматривается как объективная сущность, а закон – лишь как форма (явление), выражающая эту сущность.

Следующий постулат этого подхода в познании права заключен в применении принципа формального равенства. Этот принцип предполагает отвлечение от всех различий уравниваемых субъектов права. Основанием (критерием) правового уравнивания различных субъектов права выступает равная для всех свобода индивида в общественных отношениях.

Формальное равенство как сущность и принцип права включает в себя три взаимосвязанных элемента: 1) всеобщую равную меру (норму); 2) формальную свободу, определяемую этой нормой (мерой); 3) справедливость как результат одинаково равной для всех формы регуляции.

Принцип формального равенства применяется либертаристами не только в исследовании права, но и государства как институционально-властной формы его проявления.

Примечательным явлением отечественной философии права последних десятилетий стала разработка «новых теорий правопонимания» – коммуникативной, интерпретационной, постмодернистской, православной и др. Знакомство с ними вызывает скептическое чувство к стремлению авторов проявить научные амбиции, оригинальничание, или, по выражению Гегеля, «беспокойной возни рефлексии и суетности».

Рассмотренные нами четыре подхода в понимании к исследованию права признаны основными базовыми (естественно-правовой подход, юридический позитивизм, социологический позитивизм и либертарно-юридический подход). Хотя следует отметить, что и эти теории в изложении современных исследователей настолько сложны и многомерны, что часто не укладываются в какие-то жесткие рамки, и относить их однозначно к какому-то типу правопонимания было бы упрощением. Объясняется это тем, что авторы этих теорий стараются, прежде всего, установить истину, а не вписаться в одно из существующих признанных направлений, каждое из которых несет свои как сильные, так и слабые стороны.

Представители различных типов правопонимания по-разному подходят и к предмету исследования. Следует заметить, что рассуждения о предмете философии права не отличаются четкостью и определенностью. По мнению С.С. Алексева, «философия права – это наука о праве в жизни людей, в человеческом бытии». Схожую позицию занимал В.С. Нерсесянц, считая, что эта наука «занимается исследованием смысла права, его сущности и понятия, его оснований и места в мире, его ценности и значимости, его роли в жизни человека, общества и государства, в судьбах народа и человечества». Иными словами, но схожими по содержанию определяет предмет права В.Н. Жуков. Он включал в него «предельные основания госу-

дарства и права; смысл государства и права; ценностные свойства государства и права; методологию познания государства и права».

Столь же многословные и расплывчатые формулировки, но не противоречащие изложенным мы встречаем у Ю.В. Тихомирова, Ю.Г. Ершова, В.П. Малахова и ряда других.

Известно и более четкое понимание предмета. Философия права рассматривается как методология изучения правовых явлений. Такой подход имеет давнюю историю, начиная с Г. Гегеля, но на рубеже XX–XXI вв. его обосновывал наиболее последовательный представитель философского подхода к праву Д.А. Керимов. По его мнению, «предмет философии права можно охарактеризовать как разработку логики, диалектики и теории познания правового бытия». Философия права «призвана выработать методологические основания правовой реальности, раскрыть тайны гносеологических потенций правоведения». Близкое понимание предмета философии права встречается у В.И. Ляшенко, Г.И. Иконниковой, И.Л. Честнова и других авторов, но выражается это в иных понятиях, таких как «феноменология права», «юридическая эпистемология» и др.

Отождествление философии права с методологией его познания пока не получило широкого признания. Большинство авторов придерживаются приведенного ранее широкого определения права, которое, охватывая все стороны правовой жизни, не дает оснований для выделения философии права в самостоятельную научную и учебную дисциплины.

Это позволяет отдельным авторам отказывать философии права в научной самостоятельности. Так, О.В. Мартышин отмечает, что «у философии права нет круга вопросов, монопольно принадлежащих ей, но, с другой стороны, – продолжает он, – любой вопрос теории права может послужить предметом углубленной философско-правовой разработки». А углубленная философско-правовая разработка, как мы понимаем, заключается как раз в применении иной, не формально-догматической методологии. Далее автор сам приходит к подобному выводу, когда признает, что «специфика философии права не в предмете, а в мировоззренческом (читай – методологическом) подходе к праву, внедрении в правовую теорию метафизических и этических ценностей (это тоже методы).

С точки зрения Д.А. Керимова, гносеология права опирается на систему всеобщих категорий философской теории познания, напол-

няет их правовым содержанием, определяемым потребностями нормативно-властного регулирования общественных отношений. Такой подход позволяет вырабатывать познавательные ориентиры для таких юридических наук, как история государства и права, теория государства и права, сравнительное правоведение, правовая информатика, и даже отраслевых юридических дисциплин, иначе говоря, позволяет направлять познавательные процессы во всей системе правового познания с учетом его специфики. Философские методы – это предельно общие методы, к которым относятся, прежде всего, диалектический, логический и системный. Но их рассмотрение – предмет последующего нашего исследования.

Д.А. Савченко

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО СТРОЯ: ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ

1. Необходимость охраны политического строя и публичной безопасности как взаимосвязанных социальных ценностей с первых этапов формирования государственности требовала использования соответствующих инструментов, в том числе правового характера. По своей социальной сущности правовые средства стали разновидностью нормативных средств, т.е. средств, ценность которых вытекала из инструментальных возможностей социальных норм как элемента общественного сознания.

Основой механизма правовой защиты политического строя были получившие нормативную регламентацию меры массового, коллективного и индивидуального принуждения, которые применялись субъектами политических отношений для укрепления своего статуса и расширения собственных возможностей. В общей системе инструментов безопасности они стали результатом юридического освоения (упорядочения и оформления) особого типа политических охранительных инструментов, отличающихся по своей специфической – принудительной – организационно-психологической природе. Функционально-структурно элементами механизма правовой защиты безопасности были 1) содержание принуждения, 2) основания

принуждения и 3) акты закрепления политических отношений как предпосылка применения мер принуждения. Соответственно, этим элементам в качестве основных видов охранительных инструментов применялись 1) военное принуждение, наказание и меры безопасности; 2) признаки политического правонарушения и правовой угрозы, процедурно-процессуальные способы и формы их установления; 3) договорное обязательство непричинения вреда, присвоение охраняемого статуса, правовой режим, требование о признании политического права.

2. Механизм правовой защиты политического строя и безопасности государства имеет исторически изменчивый характер. Конкурентные потребности субъектов политической власти и их постоянное возрастание являются основой и движущей силой развития правовых средств защиты политического строя. Общими тенденциями этого развития являются усложнение системы правоохранительных средств, их дифференциация и формализация.

Изучение истории возникновения и развития отечественного права и государства показывает, что зарождение правовых средств защиты древнерусского политического строя было связано с применением в политических целях архаичных охранительных инструментов (изгнание, месть, жертвоприношение, реализация клятвы). Их дальнейшее развитие по своей историко-правовой сущности представляет собой последовательную юридическую модернизацию, заключающуюся в адаптации традиционных охранительных средств к качественно новым условиям, связанным с изменениями политического строя, – в части организации верховной власти и изменениями правовой системы – в части институциональных технологий правового принуждения.

3. Изучение иностранного влияния на механизм правовой защиты политического строя показывает, что ряд его конкретных элементов становится результатом правовой диффузии (диффузии правовых систем), которая сопровождает юридическую модернизацию. При этом на Русь проникают элементы тех иностранных правовых систем, которые за счет более раннего внедрения организационно-процедурных инноваций имеют больший потенциал безопасности, т.е. юридически опосредуют более эффективный механизм защиты от внешних и внутренних угроз. Именно элементы такого механизма воспринимаются и инкорпорируются иными политико-правовыми

системами, субъекты которых после военного столкновения получают наглядное подтверждение действительного соотношения сил (потенциалов) в сфере безопасности и результативности системы безопасности источника правовой диффузии. Вызываемый правовой диффузией юридический синтез правоохранительных средств является важным источником их эволюции.

О.А. Дизер

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРАВСТВЕННОСТИ

В рамках российской юридической науки в XIX в. общественная нравственность представляла собой юридико-социальное явление, обеспечение которой являлось единым, целостным и самостоятельным видом деятельности государства. Последовавшие в 20–30-х гг. XX в. изменения в социальной и экономической сферах привели к распаду целостного понимания общественной нравственности на мелкие виды девиантного поведения, что повлекло размывание границ правовой защиты. В дальнейшем развитие отечественного законодательства в рассматриваемой сфере происходило фрагментарно и бессистемно и направлено было, главным образом, на борьбу с лицами, ведущими антисоциальный образ жизни. Анализ современного законодательства свидетельствует об инерционном развитии и продолжаемом разобщении норм о защите общественной нравственности, в связи с чем необходимо консолидировать и обособить ее в рамках законодательства.

Обособление общественной нравственности сделает возможным системно, с привлечением потенциала различных отраслей права нормировать соответствующие общественные отношения, способствовать качественному усилению ее защиты, повышению эффективности деятельности правоохранительных органов по ее защите.

В правовой литературе отмечается, что не лишено целесообразности деление преступлений на одно-, двух- и даже трехобъектные.

Первые причиняют ущерб одному объекту, а вторые и третьи – нескольким.

По нашему мнению, все правонарушения, посягающие на общественную нравственность, являются трехобъектными. Не обладающие обязательными признаками состава правонарушений в сфере общественной нравственности и не оказывающие влияния на их квалификацию, факультативные объекты – общественный порядок и здоровье населения – имеют немаловажное юридическое значение.

В связи с изложенным предлагаем выделить в рамках КоАП РФ самостоятельную главу «Административные правонарушения, посягающие на общественную нравственность». Содержание данной главы должны образовывать административные правонарушения, родовым объектом которых являются общественные отношения в рассматриваемой сфере.

По нашему мнению, и с учетом существовавших научных подходов в рамках российской юридической науки, а также предложенных характеристик девиантного антисоциального поведения к числу преступлений, образующих предмет отдельной главы, которая бы предусматривала ответственность за преступления против общественной нравственности, следует отнести пьянство, алкоголизм, наркоманию, бродяжничество, попрошайничество, проституцию, а также деяния с ними связанные.

С.В. Ведяшкин

ФЕДЕРАЛИЗМ – ОСНОВА СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Конституция РФ, закрепив принцип разграничения предметов ведения и полномочий в качестве базовой, фундаментальной основы федеративного устройства нашей страны, регламентировала его реализацию. Федерализм является основой организации и деятельности всей системы органов исполнительной власти, он определяет характер взаимоотношений внутри такой системы. В качестве формально-юридического обеспечения выступают непосредственно Конституция РФ, федеральные законы и договоры (соглашения). Необходимо обратить внимание и на возможность уточнения порядка разграни-

чения предметов ведения и полномочий. Выделяются следующие правовые возможности, которые обеспечиваются: постановлениями Конституционного Суда РФ в соответствии с п. «в» ч. 2, ч. 3 ст. 125 Конституции РФ; согласительными процедурами, используемыми Президентом РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ; федеральным законом и договором между органами государственной власти автономных округов и органами государственной власти края, области, в состав которых они входят (ч. 4 ст. 66 Конституции РФ).

Федерализм оказывает существенное влияние на выбор модели разграничения предметов ведения и полномочий независимо от аспекта их восприятия: политического, конституционно- или административно-правового. На основании статьи 78 Конституции РФ принцип федерализма обеспечивает возможность передачи (делеги-рования) части полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Правовой формой регламентирования в таком случае федеративных отношений выступает договор о разграничении полномочий, при этом делегирование полномочий должно осуществляться на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Органы исполнительной власти федерального уровня, что признается совершенно оправданным, сохраняют контрольные функции за реализацией региональными органами исполнительной власти переданных им полномочий.

Действующая Конституция Российской Федерации по предметам ведения разделяет все государственно-властные полномочия на три группы: вопросы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72) и вопросы исключительного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73). При этом разграничение компетенции в области совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации остается наиболее конфликтной (спорной) сферой внутригосударственных отношений, взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов.

С.А. Старостин, обращая внимание на конструкцию приведенных статей Основного закона, приходит к выводу, что в феврале 2014 г.

законодатель по непонятным причинам изменил норму, в соответствии с которой в ведении Российской Федерации находились: «...уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; ...гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство...» (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). В настоящее время этот пункт выглядит уже совсем иначе: «...уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; ...гражданское законодательство; процессуальное законодательство...». Путем принятия данной конституционной поправки законодатель скорректировал положение об относимости к федеральному законодательству норм различных процессуальных отраслей, обозначая их единым универсальным термином «процессуальное законодательство», понимая, что процессуальное законодательство в этом контексте включают три самостоятельные процессуальные отрасли: гражданско-процессуальную, уголовно-процессуальную и административно-процессуальную.

Одновременно, несмотря на проведенную конституционную реформу, в подпункте «к» п. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации была сохранена норма о том, что административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Названная норма позволяет субъектам Российской Федерации на основе и в соответствии с федеральными законами принимать свои законы и иные нормативные правовые акты (ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Последовавшее за этим принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в ст. 2 которого закрепляется, что порядок осуществления административного судопроизводства определяется исключительно нормами федерального законодательства, свидетельствует о крайне ограниченном, т.е. исключительно оперативно-управленческом понимании государством административно-процессуального законодательства.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ

Контроль и надзор являются важнейшими формами обеспечения законности в сфере государственного управления. Проблема заключается в том, что нередко данные формы смешивают, особенно при нормативно-правовом закреплении компетенции органов государственной власти, порой прямо отождествляют, что приводит к дублированию функций органов государственной власти, снижает эффективность их деятельности.

Четкое разграничение контроля и надзора имеет важное теоретическое и практическое значение в сфере государственного управления.

Контроль рассматривается в двух аспектах: как одна из функций управления и как форма обеспечения законности. Данное положение обуславливает важную особенность контроля, заключающуюся в том, что контроль не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением законов и иных нормативно-правовых актов. В процессе осуществления контроля уполномоченные органы проверяют не только законность деятельности подведомственных учреждений и организаций, но и целесообразность и эффективность осуществляемой ими деятельности, использования дискреционных полномочий органами власти и должностными лицами.

Сущность и содержание контроля заключается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его предписания. Его основной целью является блокирование отклонений субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий – приведение системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов¹.

Еще одной важной особенностью контроля является его информационное и корректирующее значение. Контроль является универсальным средством обратной связи между субъектом и объектом, без которой процесс государственного управления потерял бы чет-

¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 28.

кость и целенаправленность. Контроль позволяет получить оперативную информацию, отражающую реальное положение дел на подконтрольных объектах, уровень, способы и средства реализации заданных программ. «Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования»¹.

Характерными чертами контроля являются: 1) как правило, между контролирующим органом, должностным лицом и подконтрольным субъектом существуют отношения подчинения или подведомственности; 2) в процессе контроля проверяется не только законность, но и целесообразность осуществляемой деятельности; 3) контролирующий субъект наделяется правом вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта, в том числе путем дачи обязательных для исполнения указаний; 4) контролирующий нередко наделяется правом отменять решения подконтрольного субъекта и в необходимых случаях применять меры воздействия за допущенные нарушения.

Надзор (наблюдение) заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за не подчиненными им органами и лицами с целью выявления нарушений законности². Основное в надзоре – это наблюдение, которое ограничивается только вопросами законности. В отличие от контрольной деятельности надзорные органы не оценивают действия поднадзорных субъектов с точки зрения целесообразности и не могут давать каких-либо указаний, корректирующих деятельность поднадзорных субъектов, т.е. вмешиваться в их текущую работу.

Выделяют два вида надзора: прокурорский и административный.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют: надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их долж-

¹ Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 1. С. 11.

² Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995. С. 80.

ностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Административный надзор представляет собой деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляемую в отношении организационно не подчиненных органов, предприятий, учреждений, организаций, а также граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, требований, стандартов с целью предупреждения и пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности.

Особенности административного надзора: отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов; возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов; невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора; наличие специального объекта надзорной деятельности – норм, правил, требований, стан-

дартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами; наличие у субъекта надзора юрисдикционных полномочий – возможности самостоятельного рассмотрения определенных дел и применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам¹.

Цель административного надзора – обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции и услуг.

А.В. Баранов

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВА И МОРАЛИ

В литературе по теории, философии, социологии права мораль и право относят к наиболее важным элементам нормативной системы общества: их основное назначение – регулирование общественных отношений.

Проблема соотношения права и морали, как, впрочем, и соотношения права с иными социальными нормами, не является новой для юридической науки. Н.В. Варламова назвала ее «одной из вечных проблем философии права»². Но, как представляется, ее можно назвать и одной из вечных проблем юриспруденции в целом. И от того, как эта проблема будет решаться, во многом зависят содержание и смысл системы правового регулирования.

Следует отметить, что, как правило, соотношение права и морали рассматривается по формальным критериям, таким как предмет регулирования, формы выражения, особенности обеспечения и т.п.

В таком ключе право и мораль рассматриваются как социальные регуляторы современного европейского общества, под которым обычно понимается общество российское.

¹ Овсянко Д.М.. Административное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ. 2000. С. 145.

² Варламова Н.В. Право и мораль: соотношение в контексте различных типов правопонимания // Взаимодействие права и морали : материалы Междунар. науч. конф. / отв. ред. Т.А. Сошникова. М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. С. 56.

Как представляется, проблеме соотношения морали и права следует рассматривать исходя из сформировавшихся в определенную эпоху в определенных территориальных пределах моделей мировосприятия и понимания права, характера связи права с культурой. При таком подходе вопросы становления и развития права и морали, их взаимодействия могут и должны быть рассмотрены по-иному.

Исходной точкой в этом случае будет выступать мононормативность (синкретизм) социального регулирования в первобытном обществе¹.

История человечества убедительно показывает, что в течение сотен тысячелетий мораль, право, религия не были разделены и не осознавались как самостоятельные системы социального регулирования. «В первобытной общине, где личность не обособилась от коллектива, не было надобности ни в праве, ни в морали»². Действовали слитные, синкретические мононормы, объединявшие в своем содержании правила, определяющие модели поведения в самых различных сферах и ситуациях.

По образному выражению Г.И. Муромцева, «явление первобытного синкретизма сравнимо, пожалуй, с посаженным в некую историческую почву волшебным зерном, из которого в будущем вырастут три разных стебля, или социальных регулятора, – право, религия и мораль»³.

Применительно к социальным нормам родового строя мононормативность отражает их нерасчлененность, указывает на слитный характер восприятия мира, традиционного сознания той эпохи, как основу социального регулирования в первобытном обществе. Оно обуславливало, что природное и социальное, реальное и мифологическое, настоящее и прошлое, а также будущее воспринимаются как нечто единое, неделимое, включающее в слитном виде человеческое сознание, социальные нормы и фактическое поведение.

¹ См.: Алексеев В.П., Першиц А.И. История первобытного общества. М.: Высш. шк., 1990. С. 204.

² Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 175.

³ Муромцев Г.И. Право и мораль: культурно-исторический аспект // Взаимодействие права и морали: материалы Междунар. науч. конф. / отв. ред. Т.А. Сошникова. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. С. 77.

Поэтому в отличие от права современного развитого общества, где немало норм технического характера, обычно не имеющих нравственной оценки, в родоплеменных и раннеклассовых обществах право и мораль были элементами структуры одних и тех же регулятивных систем.

Можно утверждать, что в условиях первобытного синкретизма зарождающиеся право и мораль были поначалу одинаково непрерываемы. Такое их соотношение предшествует становлению государства и характерно, например, для большой патриархальной семьи, присущей эпохе патриархата.

Необходимость отделения права от морали и, видимо, затем – от религии была осознана позже, чем начала осуществляться.

Фактически разделение мононорм на отдельные, относительно самостоятельные системы социального регулирования происходит на этапе разложения родовой организации в силу усложнения общественных отношений и, как следствие, появления потребности в дифференцированном социальном регулировании. Но еще в течение весьма длительного периода (по сути, вплоть до Нового времени) это разделение не было жестко оформлено.

Теоретическое обоснование разделения права и морали стало возможным лишь с развитием социальных наук. Считается, что первым четко разграничил право и нравственность немецкий мыслитель Христиан Томазий в начале XVIII в. Основной принцип права он определил правилом: «Не делай другим того, чего не хочешь, чтобы тебе делали»; т.е. к праву ученый отнес правила отрицательного характера. Нравственность, наоборот, по его мнению, характеризуется положительными формулами, определяющими обязанности по отношению не к другим лицам, а к самому себе. Следовательно, основное правило нравственности гласит: «Делай другим то, что ты желаешь, чтобы тебе делали»¹.

Еще один аспект соотношения морали и права обуславливается привычкой людей к делению на «своих» и «чужих».

Право, мораль, как и иные социальные регуляторы, с момента их зарождения распространялись лишь на «своих» – семью, род, религиозную общину и т.д. Все, кто не входил в их число, признавались

¹ См.: Фролова Е.А. Право и мораль (критическая философия права и современность) // Государство и право. 2013. № 1. С. 13.

«чужими», «чужаками». На них правила, действовавшие внутри общности, не распространялись. Это значит, что кража, грабеж, уничтожение имущества «чужаков», и даже их убийство не являются морально, религиозно и юридически осуждаемыми. Этим, кстати, объясняется и то, что изгнание было тягчайшим наказанием, потому что изгнанник превращался в «чужака», лишаясь поддержки и защиты со стороны своей общности.

Граница между «своими» и «чужими» была достаточно подвижной, изменяющейся с течением времени – от родоплеменной и большесемейной к этнической, религиозной, государственной и т.д. Социальные нормы (мононормы – изначально, в дальнейшем – право, мораль, религия) действовали только по одну сторону этой границы.

Прошли многие века и даже тысячелетия, прежде чем появились международные нормы, устанавливающие всеобщие стандарты поведения. Тем не менее и сегодня мы наблюдаем многочисленные примеры применения «двойных стандартов» в истолковании норм и принципов международного права. По сути, речь идет о двойной морали: что непозволительно «чужим», вполне допустимо для «своих».

Выявляя общее и особенное в системах правового и морального регулирования, следует учитывать, что общественные отношения, входящие в эти системы, по своей сути едины и не подлежат предметному разграничению. Правосознание и правовые нормы, нравственное сознание и нравственные нормы действуют в едином поле общественной жизни, отражая различные стороны общественных отношений специфическими для каждого из этих регуляторов средствами. Единство общественных отношений с необходимостью определяет общность правовой и моральной систем.

А.А. Трынченков

О НЕКОТОРЫХ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ

Принципы права – всегда механизм осознанного выбора вариантов поведения. Появляются принципы, как правило, путем исследования массива урегулированных отношений и выявления сквозных идей, положенных в основу регулирования. И в дальнейшем именно

они становятся стержневыми для дальнейшего построения механизма правового регулирования в определённой сфере, а равно и для реализации норм права.

Законы ФЗ «О системе государственной службы РФ» № 58-ФЗ и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» № 79-ФЗ содержат принципы построения и функционирования системы государственной службы и принципы государственной гражданской службы соответственно. Система принципов, в целом, конечно же совпадает, но тождественными они не являются. Это обусловлено разными целями указанных нормативно-правовых актов. А разное расположение принципов в иерархии ещё и свидетельствует о различном приоритете.

Стоит остановиться на некоторых принципах построения и функционирования системы государственной службы (поскольку именно они являются первичными), стоящих во главе перечня:

1. Федерализм. В отличие от ранее действующего ФЗ «Об основах государственной службы РФ» в законе о системе прямо закреплено, что принцип федерализма обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы). Принцип конституционный, состоит из двух взаимосвязанных частей, первая из которых провозглашает единство системы государственной власти, вторая – разграничение предметов ведения и полномочий. Единство основывается на конституционном положении об источнике этой власти, коим является многонациональный народ РФ. В этой связи система государственного управления и система государственной службы также должны обладать признаками единства. Единство в данном контексте означает, что власть, механизмы её построения и осуществления распространяются на всю территорию РФ. Это не должно расцениваться как умаление прав субъектов РФ. Способ устранения конфликта – разграничение предметов ведения и полномочий. Происходит разделение государственной власти и осуществляющих её органов (по вертикали), а их совокупная компетенция охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства. Разграничение компетенции базируется на добровольном признании субъектами РФ приоритета целей и задач федерации в целом, а следовательно, на ограничении субъектов

в их правах. Важной гарантией этому, в свою очередь, является соблюдение принципа верховенства Конституции РФ и федерального законодательства. При этом принцип федерализма следует рассматривать во взаимосвязи с принципом единства правовых и организационных основ государственной службы, который является законодательным закреплением требования единого подхода к организации государственной службы на всех уровнях.

2. Законность. Обобщая мнения многих авторов, следует сказать, что этот принцип проявляет себя через целый ряд требований: безусловное и точное соблюдение всеми органами государственной власти, должностными лицами и гражданами законов и актов государственных органов; гарантирование и охрана государством законных прав граждан и интересов всего народа; проведение в жизнь нормативных и индивидуальных актов законными средствами; соподчиненность актов государственного управления, одинаковое толкование и применение правовых норм всеми государственными органами и должностными лицами. И особого внимания заслуживают требование точного отражения в правовых нормах объективных потребностей общественного развития и требование целесообразного, с учетом конкретных обстоятельств, использования законодательства.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. В настоящей редакции принципа в его содержание прямо вошло требование о непосредственном действии прав и свобод, обязательности их признания, соблюдения и защиты. Эта норма – отражение в институте государственной службы конституционного положения, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства. И поскольку именно на государственную службу возложено обеспечение исполнения полномочий государства – это обязанность государственных служащих. А так как сервисные функции по работе с населением, прежде всего, реализуются в рамках функционирования государственной гражданской службы, рассматриваемый принцип в ФЗ «О государственной гражданской службе» вообще занимает первое место среди всех принципов.

4. Равный доступ граждан к государственной службе. Этот принцип – также проявление конституционного положения о недопусти-

мости дискриминации. Однако он отнюдь не означает равного фактического доступа. Равенство здесь предполагается чисто правовое. Поэтому обоснованно установление требований к кандидату на государственную службу, обусловленных интересами службы и равных для всех. С этим же связано требование о соблюдении установленных процедур отбора и назначения на должности государственной службы.

5. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. Ранее – принцип гласности. Данный принцип хоть и взаимосвязан, но его не стоит рассматривать как отражение конституционного положения, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Авторы, характеризуя этот принцип, указывают, что он направлен, прежде всего, на то, чтобы под воздействием общественного мнения работа государственного аппарата и всех государственных служащих стабильно улучшалась. И, кроме того, реализация данного положения должна благоприятно повлиять на общественное мнение. Есть множество как объективных, так и надуманных поводов для недовольства населения чиновниками. И единственный способ хоть как-то улучшить ситуацию – предоставить всем желающим возможность знакомиться в установленных пределах с информацией о работе государственных служащих, чтобы население понимало весь объем и важность работы, всю меру их ответственности. Обратной стороной этого является самостоятельное грамотное информирование государственными органами и их должностными лицами населения о своей работе. В последнее время всё большее значение в этом играет Интернет вообще и социальные сети в частности.

Д.В. Хаминов

УНИВЕРСИТЕТСКАЯ СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX В.

Принципиальным отличием российской системы подготовки юристов от европейской (особенно от западноевропейской) является то, что в Российской империи инициатором и держателем основных процессов, связанных с этой сферой, преимущественно выступало государство. Это отличало Россию от европейских стран, где инициатива подготовки юристов с высшим образованием начиная с XI–XII вв. (в связи с интенсификацией важных социально-экономических процессов в Европе) исходила из частно-корпоративного интереса (корпорации юристов, церковь, муниципалитеты).

Средневековая Русь существенно отставала от стран даже Восточной Европы в этом отношении. Долгие годы политической и экономической изоляции, монгольское иго, незнакомство с римской правовой традицией, долгий процесс формирования русского централизованного национального государства, слабая развитость права и правовых институтов, архаичный характер права и иные факторы не способствовали развитию юриспруденции, а тем более необходимости подготовки специалистов в области права. Этими знаниями и навыками в достаточной степени обладали государственные чиновники, почерпывая их из различных источников (канонического права, европейского или восточного обихода и т.п.). Для русского общества, вплоть до XVII в. жившего в условиях средневекового образа жизни, слабость городов как политической или экономической силы, отсутствие иных общественных институтов как основы для развития правового сознания не способствовали появлению запроса «снизу» на такого рода специалистов.

Однако и открытие «стабильного» (в отличие от академического университета Петра I) первого в России классического Московского университета («для дворян и разночинцев»)¹ кардинально не изме-

¹ Указ от 12 января 1755 г. № 10.346 «Об учреждении Московского университета и двух гимназий» // ПСЗРИ. Собрание Первое. Т. XIV. 1754–1757 гг.

нило ситуацию и подходы к подготовке юристов. Впоследствии, вплоть до первой четверти XIX в., университеты в России возникали «из практических потребностей государства, они не были ни плодом научной ассоциации, ни свободным творчеством оппозиционных официальной власти ученых»¹.

На протяжении XIX в. в каждом крупном городе Российской империи были открыты университеты с юридическими факультетами. Они не были единственными учебными заведениями, готовившими юристов, но они составляли основу этой системы в Российской империи.

Сама юридическая профессия была актуализирована в ходе буржуазных реформ 1860–1870-х гг. Подготовка и проведение в жизнь судебной реформы потребовали не просто значительного количества юристов, но знатоков обновленного законодательства, выстроенного на принципиально иных началах².

Интересно отметить, что в азиатской части России первый университет, открытый в Томске, дополнился юридическим факультетом лишь спустя 10 лет после его открытия. Это было определено распространением на Сибирь с 1897 г. и на Среднюю Азию с 1899 г. действия Судебных уставов 1864 г., что потребовало усовершенствования системы судопроизводства и привлечения квалифицированных кадров на просторах российской Азии.

Обратившись к прошлому опыту организации подготовки юристов в имперской (досоветской) России, можно сделать вывод, что здесь ярко проявлялся государственный утилитаризм, ориентированный на удовлетворение потребностей Российского государства в профессиональных юристах для задач государственного управления и государственной службы.

СПб. : Тип. II Отд-ия Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 284–294.

¹ Юртаева Е.А. Система юридического образования в Российской империи // Журнал российского права. 2009. № 3 (147). С. 116.

² Зипунникова Н.Н. Юридическое образование и наука в императорской России // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2007. № 6. С. 167–168.

Д.В. Сенникова

ПРОФИЛАКТИКА СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия» пока еще не направлен в Государственную думу для рассмотрения, однако Совет Федерации в декабре провел его всенародное обсуждение, в котором приняло участие более 11 000 человек. Большая часть отозвавшихся была недовольна этим законом по самым различным причинам.

Не вдаваясь в детали возражений, хочется в целом указать, что подобная реакция является признаком недоверия граждан по отношению к государству, которое воспринимается как властный механизм, механизм принуждения. Подобная реакция также демонстрирует отсутствие представлений о сущности домашнего насилия как масштабной проблемы современности, а также о нормализации насилия особенно в отношении несовершеннолетних.

В этой связи назрела потребность обсуждения проблемы домашнего насилия в контексте принятия нового закона.

Федеральный закон по многим основаниям рассматривается как недоработанный. По-настоящему он не отражает ни идей Стамбульской конвенции, которая не ратифицирована в Российской Федерации, ни программных шагов, рекомендованных ООН для борьбы с домашним насилием.

Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на определение семейно-бытового насилия, предложенное в законе. Под ним понимаются акты физического, психологического, экономического насилия, совершенные в отношении членов семьи или партнеров и не содержащие признаков уголовного преступления или административного правонарушения.

Такой подход представляется в корне неверным, так как акты насилия, образующие перечисленные составы, должны рассматриваться как случаи домашнего насилия.

Их необходимо учитывать при ведении соответствующей статистики, поскольку жертвам преступлений и правонарушений особенно нужна психологическая реабилитация.

В случае насильственных преступлений могут быть особенно востребованы защитные и защитные судебные предписания, запрещающие преступнику контактировать с жертвой, в том числе проживать с ней в одном жилом помещении.

Необходимо отметить, что в текущей редакции закона подобный защитный механизм будет реализуем только при отсутствии состава преступления или административного правонарушения, то есть при менее значительных случаях насилия жертва может получить большую степень защиты, что не вполне обосновано.

Что касается судебных защитных предписаний, инициаторы законопроекта пояснили, что запрет на проживание в одном жилом помещении с жертвой возможно реализовать только в случаях, если обидчик не является собственником жилого помещения или у него есть иное жилье.

С нашей позиции, защита права на достоинство и личную неприкосновенность должно являться приоритетным по отношению к праву собственности, хотя бы исходя из той иерархии прав личности, которая предложена Конституцией России.

Положительной стороной федерального закона является межсекторное и межведомственное взаимодействие, включающее таких субъектов профилактики, как Министерство труда и социальной защиты, органы внутренних дел, уполномоченных по правам человека и ребенка, органы социальной защиты субъектов.

Однако в проекте не обозначен координирующий орган, ответственный за ведение политики в сфере противодействия семейно-бытовому насилию, который бы осуществлял стратегическое руководство и сбор общих статистических данных о ситуации с проблемой домашнего насилия.

Представляется, что в качестве такого органа необходимо рассматривать Министерство труда и социальной защиты, поскольку преодоление проблемы домашнего насилия связано не столько с наказанием преступника, сколько с предоставлением необходимого комплекса социальной и психологической помощи участникам семейно-бытового насилия.

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКОГО ПОДХОДА В ТЕОРИИ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Теория источников права в современной российской юриспруденции для анализа самого понятия «источник права» традиционно применяет один из трёх подходов: монистический (в рамках которого происходит отождествление источника и внешней формы выражения права)¹, плюралистический (представители которого разделяют понятия «источник права» и «форма права», но при этом рассматривают источник права как полисемантическое явление)² и сущностно-волевой (сторонники которого определяют источник права исключительно как средство преобразования правотворческой воли уполномоченного субъекта во внешнюю форму права)³.

В учебной и научной литературе преобладает плюралистический подход, который можно именовать в определённом смысле «дипломатическим». В этом случае производится логическое разделение не совпадающих по смыслу и объёму понятий «источник права» и «форма права» (во внешнем значении); однако, в то же время, определяя разновидности источников права, сторонники данной точки зрения указывают на существование как материальных (социально-экономических), нематериальных или идеальных (социально-культурных), познавательных (когнитивных), так и *формальных* источников права. При анализе же последних, как правило, утверждается, что данное понятие аналогично внешним формам права, т.е.

¹ Зивс С.Л. Источники права. М., 1981. С. 10–23; Байтин М.И. Сущность права. М., 2005. С. 67; Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2008. С. 31–35.

² Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 45; Он же. Источники права. 2-е изд. М., 2014; Дробышевский С.А., Данцева Т.Н. Формальные источники права. М., 2011.

³ Кашанина Т.В. Структура права. М., 2013. С. 126–127; Рудковский В.А. Источники права: проблемы теории // Вектор науки ТольГУ. Серия: Юридические науки. 2016. № 4 (27); Спири́н М.Ю. Соотношение истока права, источника права и формы права с позиции волевой концепции правообразования // Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 1.

ставится знак равенства между понятиями «формальный источник права» и «форма права»¹.

В то же время это является известной логической неточностью, поскольку самостоятельное явление, которое определяется отдельным термином («форма права»), мы в данном случае одновременно рассматриваем в качестве важнейшего компонента другого явления, для обозначения которого используется иной термин («источник права»). На эту неточность справедливо указывает В.А. Рудковский, когда пишет о неизменности доктринальной оговорки о том, «что термин «источники права»... тождествен внешней форме права и не несёт в себе какой-то самостоятельной смысловой нагрузки»². По сути же, данная неточность приводит изучающих право к мысли об отсутствии надлежащего единства научных позиций в рамках плюралистического подхода и склоняет в сторону подхода монистического, отождествляющего понятия «источник права» и «форма права», который в этом случае кажется куда более определённым и однозначным.

Однако нужно понимать, что существование плюралистического подхода в отечественной теории источников права даёт возможность рассматривать само понятие «источник права» в различных смыслах, утверждает его признанную полисемантическую, из которой выводится принципиальное различие источника права и формы права, а также – учение о внешней и внутренней форме права³. Поэтому превалирование данного подхода в теоретической юриспруденции и постепенное его проникновение в юриспруденцию отраслевую и международную предоставляет шанс сторонникам сущностно-волевого подхода аргументированно развивать учение о способах и средствах выражения правотворческой воли через призму устоявшихся научных представлений о том, что источники права следует трактовать в *различных смыслах*, в том числе и в значении волеизъявления (отражения воли) субъекта правотворческой деятельности (как волевой источник права).

¹ См.: Марченко М.Н. Источники права. 2-е изд. С. 57–58.

² Рудковский В.А. Указ. соч. С. 73.

³ См.: Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968. С. 22–32.

Е.А. Куликов

ЕВРАЗИЙСКИЕ НАРОДНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИДЕАЛЫ Н.Н. АЛЕКСЕЕВА КАК ЗЕРКАЛО ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПОЛЕМИКИ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ¹

Н.Н. Алексеев занимает особое место среди мыслителей России XX в. Среди так называемых неокантианцев его можно считать практически единственным приверженцем политико-правовых идей евразийства, причем в течение достаточно длительного периода жизни и творчества. Также он выступает, пожалуй, единственным мыслителем евразийского движения, который не просто опубликовал отдельные работы по правовым вопросам, а разработал полноценную концепцию философии права, а также теорию государства и ряд фундаментальных проблем теории права. Кроме того, нельзя сказать, что после распада евразийского течения Н.Н. Алексеев оторвался от своих евразийских взглядов, скорее, они отошли на второй план². В работах данного мыслителя проанализированы не просто государственно-правовые вопросы, а сделана попытка усвоить уроки и опыт русской революции 1917 г., причем, в отличие от И.Л. Солоневича, не на уровне манифеста народно-монархического движения и, в отличие от И.А. Ильина, не абстрагируясь от «земных» проблем в «высокие» сферы, а на уровне педантичного и дотошного научного труда, взвешивая все «за» и «против». Сказанное подчеркивает необходимость исследования политико-правового наследия Н.Н. Алексеева.

Особое место среди трудов Н.Н. Алексеева «евразийского» периода занимает носящая юридино-антропологический характер работа «Русский народ и государство». Из названия следует, что мыслитель исследует представления русского народа о государстве. Другими словами можно сказать, что в этой работе отражены народно-

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке фонда грантов Президента РФ для молодых кандидатов наук, проект № МК-483.2020.6 «Евразийская альтернатива государственно-правового развития России: генезис, содержание, современное прочтение».

² Борщ И.В. Николай Алексеев как философ права. М. : Юрлитинформ, 2015.

государственные идеалы широких слоев населения дореволюционной России. Народными их необходимо считать, поскольку они укоренились в правосознании отдельных социальных групп и отражают их внутренние установки и чаяния. Государственные же они потому, что представляют собой воззрения на государство, власть, властителя, меру власти. Н.Н. Алексеев также подчеркивает противоположный характер народно-государственных идеалов взглядам европейски просвещенной имперской интеллигенции петербургского периода.

Всего он описывает шесть таких народно-государственных идеалов. Выскажем по поводу каждого из них краткие комментарии.

1) иосифлянская православная государственная концепция господствовала в России вплоть до революции 1917 г., в ходе которой показала свою несостоятельность;

2) православная правовая монархия нестяжателей, сформулированная заволжскими старцами и духовно подпитывающая Российское государство на протяжении всей его истории;

3) идея диктатуры, сформулированная И.С. Пересветовым, реализованная Иоанном IV и находящая отклик у определенной части населения, особенно в смутные годы;

4) идеал казацкой русской вольницы, по сути противоположный диктатуре, развивающийся параллельно с ней, по мере усиления гнета центральной власти, выступающий наиболее народным, присущий самым широким слоям населения дореволюционной России, прежде всего крестьянству;

5) политические идеалы русского сектантства, граничащие с анархическим отношением к государству и апокалиптическими взглядами на мир¹.

По мнению Н.Н. Алексеева, в 1917 г. возобладали как раз три последних из названных народно-государственных идеала.

¹ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство / сост. А. Дугин, Д. Тараторин. М. : Аграф, 2003. С. 68–119.

М.А. Засыпкин

**ГАРАНТИИ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ
В СОВЕТСКОЙ РОССИИ В ПЕРИОД 1918–1920 гг.
(НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ КОЛЛЕГИИ О ПЛЕННЫХ
И БЕЖЕНЦАХ НКВД РСФСР)**

Предметом исследования настоящей статьи является система гарантий прав беженцев, которая формировалась одновременно со становлением Советского государства в начале XX в. Изучение системы гарантий позволит получить дополнительные теоретические и практические сведения о социальной и правовой политике Советского государства.

Беженцы относились к особой категории граждан. В правовых актах того времени не было четкого закрепления правового статуса беженцев. Права и интересы беженцев могли быть надлежащим образом обеспечены лишь при условии определения их правового статуса, выработки четких юридических характеристик ключевого понятия «беженец».

После Октябрьской революции правовой основой работы с беженцами был Закон от 30 августа 1915 г. «Об обеспечении нужд беженцев», который закреплял само понятие «беженцы». Таковыми признавались «лица, оставившие местности, угрожаемые неприятелем или им уже занятые, либо выселенные распоряжением военных или гражданских властей из района военных действий, а также выходцы из враждебных России государств»¹.

Декретом СНК от 28 января 1919 г. «Об упорядочении дела реэвакуации беженцев и об удовлетворении их материальных и духовных нужд»² было воспроизведено определение «беженцы» из царского закона 1915 г., но первоначально действие нормативного акта распространялось лишь на беженцев, расселенных на территории России вследствие Первой мировой войны 1914–1918 гг.

Позднее действие декрета было распространено и на беженцев Гражданской войны. Они имели право на защиту личности и своего имущества наравне с другими категориями беженцев.

¹ Законы и распоряжения о беженцах. М., 1916. Вып. 1, 2.

² СУ РСФСР. 1919. № 2. Ст. 23.

В дальнейшем во внутрисоюзных и международно-правовых актах понятие «беженец» уточнялось и расширялось. По окончании военных действий в 1919–1920 гг. РСФСР устанавливала договорные отношения с Латвией, Литвой, Польшей и другими государствами. Наряду с заключением мирных договоров подписывались соглашения о реэвакуации беженцев, к разработке которых привлекались сотрудники правового отдела Центропланбежа.

Большинство соглашений к беженцам приравнивали «...военнопленных мировой войны, ранее проживавших на территории одной из договаривавшихся сторон» и находившихся на момент подписания договора на территории другой стороны¹.

Поэтому беженцами могли считаться как выходцы из России, так и иностранные граждане, не исключая военнопленных и демобилизованных солдат, которые до войны или во время войны 1914–1918 гг. и во время Гражданской войны покинули места своего жительства, являвшиеся театром военных действий, оставившие их принудительно или добровольно под влиянием обстоятельств военного времени.

Детальная юридическая регламентация прав беженцев, закрепление в правовых актах прав и обязанностей государственных органов и негосударственных организаций, которые были призваны обеспечить реализацию и защиту прав беженцев, свидетельствуют о наличии такого вида гарантий, как юридические гарантии.

Правовое закрепление прав, свобод и обязанностей беженцев – это лишь начало процесса обеспечения их прав и свобод. Куда сложнее было в условиях Гражданской войны и иностранной интервенции Советскому государству надежно гарантировать реализацию нормативно закрепленных прав и свобод.

После Октябрьской революции на территории РСФСР проживало более 4 млн беженцев². По данным Центропланбежа, около 1,5 млн беженцев в стране являлись «неимущими и нетрудоспособными»³. Советское государство взяло на себя ответственность за судьбу беженцев. Основная нагрузка по их содержанию легла на Центральную коллегию о пленных и беженцах НКВД РСФСР, а также на ряд

¹ Документы и материалы по истории советско-польских отношений. М., 1965. Т. 3. С. 503.

² Кизилев И.И. НКВД РСФСР (1917–1930 гг.). М., 1969. С. 37.

³ ГА РФ. Ф. 3333. Оп. 2а. Д. 51. Л. 2. С. 2.

отраслевых наркоматов – внутренних дел, иностранных дел, социального обеспечения, здравоохранения, просвещения, по делам национальностей и их местные органы.

Для того чтобы воспользоваться правами беженцев, необходимо было зарегистрироваться в качестве беженца. Факт регистрации лица в качестве беженца не порождал каких-либо привилегий, но предоставлял беженцам возможность получать помощь, оказываемую со стороны государства. Конкретно беженцы могли претендовать на жилищную, продовольственно-вещевую, денежную, медицинскую, призрения (социального обеспечения), трудовую, культурно-просветительную, юридически-справочную (правовую) помощь¹.

Вместе с тем право на жилищную, продовольственно-вещевую, денежную помощь и призрение предоставлялось только беднейшим нетрудоспособным, а также безработным беженцам, зарегистрированным на бирже труда. Право на трудовую, медицинскую, культурно-просветительную, правовую помощь гарантировалось всем беженцам независимо от их материального положения.

В условиях Гражданской войны и международной изоляции отдельные виды помощи не всегда могли быть предоставлены беженцам из-за отсутствия соответствующих гарантий.

Так, при реэвакуации беженцев эшелонами беженцев переводили на бесплатное довольствие по нормам тылового красноармейского пайка, как это было установлено для русских военнопленных. По пути следования беженского эшелона на станциях органы пленбежа должны были организовывать питательные пункты. Но не всегда на продуктовых складах местных пленбежей было продовольствия в достаточном количестве, в частности, по причине отсутствия должного финансирования на его заготовку.

Очень остро стоял вопрос с кадровым обеспечением подразделений местных коллегий Центропленбежа, которые должны были оказывать помощь и содействие в реализации прав беженцев. Как правило, наблюдалась «текучка» кадров, потому что работниками местных пленбежей были такие же беженцы. При удобном случае они вносили свои данные в списки эшелонов и увольнялись. Не все работники местных пленбежей были специалистами своего дела и не всегда ответственно относились к своей работе.

¹ ГА РФ. Ф. 3333. Оп. 8. Д. 44. Л. 55. С. 55.

Кроме предоставления определенных видов прав, для беженцев устанавливались отдельные ограничения и запреты.

Так, беженцы, подавшие заявления об оптации, до ее окончания считались российскими гражданами и во всех отношениях имели права и исполняли обязанности граждан РСФСР, в том числе призывались на общих основаниях на военную службу, отбывали воинскую повинность.

В условиях Гражданской войны на основании распоряжений вышестоящих органов местные коллегии Центропланбежа не вносили здоровых беженцев призывного возраста от 18 до 40 лет в регистрационные списки беженцев, предназначенных для реэвакуации. На территории Советской республики задерживались до особого распоряжения и беженцы-железнодорожники.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что права беженцев могли быть реализованы только при наличии соответствующих условий объективного и субъективного характера, а также при эффективной организационной деятельности уполномоченных государственных органов и материальных средств, направленных на должное обеспечение беженцев.

И.А. Кузьмин

К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СРЕЗЕ СИСТЕМЫ ПРАВА

Юридическая ответственность получает закрепление в санкциях правовых норм в виде специальных мер государственного принуждения (наказаний), которые могут наступить за совершение противоправных деяний, указанных в гипотезах этих норм. Данные правовые предписания и следует рассматривать в качестве кирпичиков нормативной подсистемы юридической ответственности. Нормы, складываясь в нормативные подсистемы внутри отдельных отраслей права, образуют соответствующие отраслевые институты ответственности. В свою очередь единство всех отраслевых институтов юридической ответственности образует межотраслевой институт ответственности. Попытки объединить отраслевые институты ответственности между собой на основе иных признаков могут привести к

появлению укрупненных форм ответственности на уровне правовых общностей: публично-правовая и частноправовая, материально-правовая и процессуально-правовая ответственность и т.д. Воплощение юридической ответственности с точки зрения ее закрепления в нормах права (без привязки к правоотношениям) мы называем юридической ответственностью в объективном смысле.

Реализация юридической ответственности происходит на основе специальных норм, регламентирующих порядок ее возложения, а также определяющих уполномоченных субъектов, которые официально участвуют в соответствующем процессе. Данные нормы образуют необходимый правовой фундамент для процессуальной и организационной подсистемы юридической ответственности. У правонарушителя юридическая ответственность становится частью его правового статуса и закрепляется в нем в виде обязанности претерпеть наказание. Здесь мы наблюдаем преломление норм ответственности через специфические свойства юридического факта – противоправного деяния и ее закономерный переход в новое воплощение – юридическую ответственность в субъективном смысле. Значение юридических фактов в динамике системы юридической ответственности относится к серьезным вопросам правотворчества и правоприменения¹, характеризует условия-индикаторы ее эффективности и социальной востребованности. Как верно подметил В.С. Бялт, «наличие и функционирование института юридической ответственности в обществе, а также совершенствование порядка привлечения лиц за совершенные правонарушения к юридической ответственности, бесспорно, обуславливает повышение качества регулирования общественных отношений в государстве»².

Понимание юридической ответственности в объективном и субъективном смысле позволяет избежать противоречий между ее частными трактовками как порождения объективного и субъективного права, органично объединяет в единую концептуальную мировоззренческую картину практически все известные проявления ответ-

¹ См.: Волчецкая Т.С., Примак Т.К. Новая интерпретация понятия «юридический факт» с позиций ситуационного подхода // Вестник Калинингр. филиала Санкт-Петерб. ун-та МВД России. 2017. № 4. С. 69–71.

² См.: Бялт В.С. К вопросу о понятии и содержании юридической ответственности: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 9.

ственности в праве. Одновременно с этим возникает возможность проследить нормативную связь между ответственностью и системой права, которая усложняется по мере материализации наказания и прекращается после его исполнения, либо в любой другой момент при наличии законных оснований. Двуетное понимание юридической ответственности, разработанное В.М. Горшеневым, В.А. Кучинским и Н.А. Пьяновым, получает все большее развитие (в работах Я.В. Баркарджиева, Б.В. Макогон, Д.А. Липинского и других авторов) и в обозримом будущем претендует на роль ведущего методологического ориентира в соответствующих научных исследованиях.

М.П. Кушарова

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

Агропромышленный комплекс России является важнейшим комплексом национальной экономики, от устойчивого стабильного развития которого зависит уровень жизни нашего населения и благосостояния всей страны. Он относится к самым крупным народнохозяйственным комплексам и включает три крупнейшие сферы связанных между собой отраслей: совокупность отраслей промышленности, обеспечивающих сельское хозяйство, пищевую и мясо-молочную промышленность, заготовительную систему средствами производства; непосредственно сельскохозяйственное производство; совокупность отраслей и производств, обеспечивающих заготовку, транспортировку, хранение и переработку сельскохозяйственного сырья и доведение его до конечного потребителя¹.

Для стабильного функционирования АПК нашим государством были приняты и разработаны долговременные прогнозы, национальные проекты и программы², что привело к значительному росту

¹ Алексеев С.С., Алексеева О.Г. Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2018. Т. 1.

² Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант».

и возрождению сельскохозяйственного производства по всей стране и в том числе Сибири. Снижение зависимости страны в продовольственной сфере актуализировало разработку общей концепции и программ её национальной безопасности с обоснованием продовольственной независимости страны, уровнем участия России в мировом производстве и распределении продукции. Особенно это актуально в период трудной международной обстановки, осложненной эпидемиологическими мировыми факторами, и в этой обстановке сельскохозяйственное производство нуждается в активной государственной поддержке и правовом его регулировании.

Слабым звеном агропромышленного комплекса, на наш взгляд, являются вопросы доведения сельскохозяйственного сырья и продовольствия до переработчиков и конечного потребителя, т.е. вопросы государственных закупок сельхозпродукции, правовое регулирование которых осуществляется в основном параграфом 4 разд. IV Гражданского кодекса РФ, потому что обеспечивает их потребление гражданским населением и государственные нужды, а это имеет первостепенное значение для безопасности страны. Имеются и специальные законы, устанавливающие правоотношения между государством и производителями товаров и услуг. Так, Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливая общие экономические принципы и условия, четко регулирует все действия заказчика и участника закупок. Но данный закон не распространяет своё действие на закупку сельскохозяйственного продовольствия, продукции и сырья¹.

С этим можно согласиться, поскольку специфика сельскохозяйственного производства состоит в том, что имеются достаточно серьёзные объективные причины в успешном исполнении договоров закупки сельхозпродукции для государственных нужд, и они подлежат государственному регулированию с учётом данной специфики, а объективные причины и природные условия не учитываются в вышеназванном законе. Гражданским кодексом РФ такой договор также предусмотрен – это договор контрактации, регулируемый пара-

¹ Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант».

графом 5 того же раздела. Однако, полагаю, он тоже не отражает всей той специфики сельскохозяйственного производства, которая необходима для успешного выполнения обязательств полного обеспечения государственных нужд по безопасности страны и населения продуктами и продовольствием. Договор контрактации, регулируемый ст. 535 ГК РФ, представляет собой соглашение между производителем сельскохозяйственной продукции и ее заготовителем, по которому он обязуется передать выращенную им сельскохозяйственную продукцию заготовителю – лицу, осуществляющему закупку такой продукции для дальнейшей переработки и (или) продажи. Такая юридическая конструкция договора контрактации довольно неопределенна и в правоприменительной деятельности создает проблемы его толкования. Тем не менее на сегодняшний день договор контрактации является единственным договором гражданского оборота, где регулируются отношения между непосредственным производителем сельскохозяйственной продукции и заготовителем. Им же могут регулироваться отношения по закупкам сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия для государственных нужд (п. 2 ст. 535 ГК РФ).

Указанные правоотношения в настоящее время всё ещё регулируются Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (действующий со всеми изменениями на текущий период)¹, который устанавливает лишь общие правовые и экономические принципы и положения формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд всеми сельхозпроизводителями, расположенными на территории страны, и независимо от форм собственности оформляются договорами на закупку (или поставку) сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей для государственных нужд. При этом под закупкой сельскохозяйственной продукции понимается приобретение государством у товаропроизводителей соответствующей продукции для последующей пе-

¹ Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант».

реработки или реализации потребителям; под поставкой понимаются договорные отношения между товаропроизводителями (поставщиками) и покупателями (потребителями) готовой для использования сельскохозяйственной продукции и продовольствия. На наш взгляд, такое регулирование договоров контрактации носит общий характер и не соответствует тем требованиям, которые способствуют выполнению продовольственной программы и эффективному подъему агропромышленного комплекса страны. Полагаю, возникает необходимость обратиться к историческим корням договора контрактации, когда еще в 1927 г. И.В. Сталин, характеризуя договор контрактации и введения системы контрактации, писал, что это «есть прямой подход к коллективизации сельского хозяйства»¹.

В расцвет подъёма Агропромышленного комплекса СССР контрактная система закупок была широко распространена, работала эффективно – поскольку обязанность сельхозпроизводителей по продаже сельхозпродукции была основана на плане государственных закупок. Поэтому выполнение хозяйствами обязательств по договору контрактации производится в силу обязанности по отношению к государству. Исследуя эту сферу деятельности, В.С. Нудельман писал, что основное отличие договора контрактации от договора поставки состоит в том, что если по договору поставки поставщик обязан поставить продукцию покупателю, то по договору контрактации сельхозпроизводитель выполняет свои обязанности по отношению к государству². Другая особенность – в субъектном составе данного договора – одной из сторон всегда должен быть производитель сельскохозяйственной продукции, который сам выращивает эту продукцию, да и вторая сторона в договоре контрактации это не просто заготовитель или закупщик, а лицо, как бы уполномоченное государством в силу ст. 125–126 ГК РФ. Такие договоры, как правило, заключаются в начале года (февраль–март), а продукция готова к отгрузке через 7–9 месяцев после заключения договора и по согласованным сторонами определённым видам сельхозпродукции, поэтому, в отличие от договора поставки, стороны, как правило, не имеют права требовать замены предмета исполнения. Однако и

¹ Генкин Д.М., Новицкий И.Б. История советского гражданского права (1917–1947). М., 2002. С. 275.

² Нудельман В.С. Организация правовой работы в совхозе (колхозе): справочник. М. : Россельхозиздат, 1985. С. 116–117.

здесь допускаются исключения – замены возможны, например, при отсутствии семенного фонда или посадочного материала. Кроме того, как уже говорилось, сельхозпроизводители во многом зависят от природных и погодных условий и не всегда возможно соблюдение сроков исполнения этих договоров.

Такие особенности договора контрактации сельскохозяйственной продукции не урегулированы ни в ГК РФ, ни в законе от 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд». Министерством сельского хозяйства СССР был разработан и действовал вплоть до 90-х гг. XX в. «Типовой договор контрактации», в котором все эти особенности были научно обоснованы и учтены с долей ответственности обеих сторон договора контрактации¹.

В июле 2019 г. за № 396-ОЗ в Новосибирской области был принят Закон «О государственной аграрной политике в Новосибирской области»², но и в нём никак не урегулированы отношения по закупкам сырья и продовольствия для обеспечения населения г. Новосибирска и Новосибирской области продуктами питания местного производства, тогда как местные товаропроизводители имеют возможность обеспечить своё население вместо того, чтобы закупать зарубежную сельскохозяйственную продукцию.

Поэтому предлагаем, чтобы министерства субъектов Федерации, как и Федеральное, должны вместе с планом развития сельскохозяйственных территорий утверждать и планы закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и материалов и на их основе заключать договоры контрактации для государственных нужд, в которых детально прописать все действия сторон при проведении закупки, тогда у сельхозпроизводителей не будет возникать таких проблем при реализации зерна, продовольствия и овощей и отпадет необходимость проводить как зерновые интервенции, так и закупать продовольствие за рубежом, в том числе в Китае.

Разработка Типового договора контрактации закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и материалов вызвано необходимостью того, что Агропромышленный комплекс России имеет довольно слож-

¹ Нудельман В.С. Организация правовой работы в совхозе (колхозе). С. 116–117.

² Закон № 396-ОЗ от 01.07.2019 «О государственной аграрной политике в Новосибирской области».

ную структуру, которая включает сельхозпроизводителей, имеющих различные формы собственности и хозяйствования, а также многообразные потребности и не всегда совпадающие интересы. Законодательное закрепление и утверждение такого договора исключит многие противоречия и выработает единый правовой механизм его применения.

И.В. Малышева

РОЛЬ МОДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОВ В РАЗВИТИИ СИСТЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательство субъектов РФ развивается разными темпами, не системно, ему присущи такие недостатки, как отсутствие гармонизации, коллизии, копирование федерального законодательства и др.¹ Это приводит к разнице правового развития субъектов в одних и тех же сферах общественной жизни и более значимой роли федерального законодательства. Но федеральное законодательство не может учитывать географические, национальные, ресурсные и иные особенности субъектов РФ, соответственно законодательство субъектов должно гармонично дополнять федеральное законодательство.

Решение обозначенных проблем возможно с помощью системы модельных законов, которые бы определили основу существования общих для всех или большинства субъектов РФ сфер общественной жизни: сфера финансового контроля, здравоохранения, образования и т.д. В частности, высказывается потребность в модельных законах («Об отдельных вопросах государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации»² (2012 г.);

¹ Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20–29. СПС Консультант Плюс.

² Арбатская Ю.В., Иванова Е.Л., Шин А.Г. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации» // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2012. № 2 (17). С. 52–55; Батрова Т.А. Модельные законы как средство гармонизации торгового законодательства: состояние и перспективы использования // Вестник Орловского

«О правовом мониторинге в субъекте Российской Федерации»¹ (2012 г.) и др.).

Модельные законы успешно используются для создания типового правового пространства при сближении правовых систем государств одной семейной (внутрисемейной) правовой группы или для сохранения единства с целью объективного понимания правовых процессов используется и в межгосударственных отношениях (например, в государствах – участниках СНГ)².

Модельное законодательство в Российской Федерации может иметь комплексный характер. Наглядным примером выступают Методические рекомендации по разработке законодательных и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области гражданской обороны, утверждённые зам. министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 24.12.2016 г.³, включающие несколько модельных правовых актов.

Модельный закон может предложить и общий концептуальный подход к решению схожих вопросов в разных субъектах РФ. При этом сущность норм модельного закона предполагает рекомендательный характер, что позволяет обеспечить уникальность правовой системы каждого субъекта РФ.

Сказанное позволяет сделать выводы: во-первых, использование модельных законов может позволить унифицировать системы законодательства субъектов РФ, обеспечивая свободу правотворчества для реализации национальных и иных интересов субъекта РФ. Для этого необходимо признать модельный закон как вид законодательного акта системы российского законодательства; во-вторых, мо-

государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 5 (19). С. 16–17.

¹ Давыдова М.А., Хвалёв С.А., Шишпарёнок О.Н. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О правовом мониторинге в субъекте Российской Федерации» // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2012. № 3 (18). С. 33–43.

² Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 104–111.

³ Методические рекомендации по разработке законодательных и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области гражданской обороны. URL: <http://docs.cntd.ru/document/557348449> (дата обращения: 20.01.2020).

дельные законы будут способствовать развитию теории и практики правотворчества на всех уровнях власти в РФ (федеральный, субъекта, муниципальный, локальный), систематизации нормативных правовых актов и развитию юридической техники.

А.М. Дегтярева

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ В.Г. КАМБУРОВА

В августе 1903 г. кафедре энциклопедии права и истории философии права юридического факультета Томского императорского университета возглавил Вячеслав Георгиевич Камбуров (1874–1906), выпускник Киевского университета св. Владимира. Этому предшествовала его научная командировка за границу и работа в библиотеках Лондона, Берлина и Парижа. Томский университет стал центром всей жизни молодого профессора. В.Г. Камбуров не был узким специалистом, а «был именно таким типом ученого, который наиболее желателен для кафедры философии права, – отмечал его коллега профессор И.В. Михайловский. – Его интересовали и глубочайшие проблемы философии, и технические вопросы права, и социология, и изящная литература, и искусство»¹.

Свою вступительную лекцию в Томском университете 30 января 1904 г. Камбуров посвятил вопросу об отношении философии к юриспруденции, «ибо отношением юриста к этому вопросу объясняется точка зрения его на задачи юриспруденции вообще и на задачи общей теории права в частности»². Здесь подчеркивалась особая важность методологических вопросов, от правильного разрешения которых зависит, как отмечал автор, общий характер дальнейшего развития юридической науки. Начиная с XVII в., когда юриспруденция стала завоевывать самостоятельное положение и постепенно отделяться от философии, она разделяла судьбу спора между двумя

¹ Михайловский И.В. В.Г. Камбуров (некролог) // Сибирская жизнь. 1906. 14 января. С. 2.

² Камбуров В. К вопросу об отношении философии к юриспруденции. Томск, 1904. С. 1.

главными направлениям философской науки – эмпирическим и рационалистическим. Признавая опыт единственным источником человеческого знания, эмпиризм считал индукцию единственным методом научного исследования. Рационализм же, который видел источник знания не в опыте, а в умозрении, совершенно последовательно делал вывод, что правильная разработка той или иной науки возможна лишь на основе метода дедуктивного. Спор этот в юриспруденции породил особую естественно-правовую школу юристов, типичными представителями которой явились такие картезианцы, как Пуффендорф, Томазий, Вольф. Юристы этой школы XVII–XVIII вв. верили, что человеческий разум обладает способностью создавать идеальные системы правовых норм, годные для всех времен и народов. Они пытались создать универсальную юриспруденцию, чуждую каких-либо национальных, исторических тенденций. Это была эпоха расцвета юридического рационализма в широком смысле этого слова. Однако история, практика, опыт, в конце концов, победили отвлеченное мышление, философию. Началась реакция, возродившая старые разрушенные правовые учреждения и вызвавшая к модной юриспруденции полное недоверие. Новое направление юриспруденции получило свое выражение в начале XIX в. в доктрине исторической школы Савиньи и Пухты. Эта школа призывала юристов обратиться к изучению исторически сложившегося действующего права. Вопреки естественно-правовой школе, историческая школа указывала, что право создается не силой разума, а реальной исторической жизнью народа, что оно вытекает из народного духа и развивается вместе с развитием самой жизни, подобно языку, нравам и обычаям. Таким образом, взамен права естественного историческая школа призывала изучать право положительное. Вслед за Савиньи и Пухтой выступила целая плеяда ученых юристов, которые, увлекшись идеями исторической школы, создали из положительного права культ и утвердили его господство почти на всем протяжении XIX в.

Приверженцы исторической школы защищали необходимость приложения позитивного исторического метода в изучении права, совершенно отвергая метод философский; с другой стороны, возрождающаяся естественно-правовая школа юристов стремилась вытеснить исторический метод, горячо отстаивая важность изучения права с точки зрения его моральной ценности. Ища разрешения этой проблемы, философия возвратилась «назад к Канту», сделавшему

еще в XVIII в. попытку примирения эмпиризма с рационализмом путем критической оценки того и другого. В этой связи В.Г. Камбу-ров отмечает заслугу неокантианской философии, которая настаивает на необходимости теоретической переоценки наших познавательных способностей. Во главе этого движения стоял известный своими научными трудами профессор права Штаммлер¹, вступивший в борьбу с доктриной экономического материализма, согласно которой право является «надстройкой» над господствующими экономическими отношениями. Нанося удар экономическому материализму, Штаммлер обосновал самостоятельную роль права в процессе социального развития, доказал, что право не есть простой «рефлекс» экономической жизни, и разрушил иллюзию применения естественнонаучного метода в общественных науках. Он показал, что материализм несокрушим как естественнонаучный метод, но как философская система, пытающаяся дать ответы на высшие запросы бытия, он бессилен. Наряду с этим подчеркивалась мысль, что изучению права должно предшествовать предварительное исследование вопроса, при каких условиях возможно научное изучение права и в чем заключается тот априорный элемент, который мы привносим от себя. «Одним словом, во всех сферах проявления человеческой мысли неокантианство искореняет традиционные предрассудки и создает источники новой духовной жизни. Ряды неокантианцев множатся все более и более и недалеко время их безусловного торжества», – констатирует Камбуров в своей речи «К столетию со дня смерти Канта»².

Полагая, что только правильное разрешение вопросов методологии может дать юриспруденции характер достоверной науки и предостеречь от ошибок, в которые склонен впадать исследователь (а позитивная юриспруденция этим вопросом не занимается), профессор Камбуров не может примириться ни с каким односторонним направлением в философии права и ищет высшего синтеза, могущего соединить и гегелевскую веру в человеческий разум, и кантовский критицизм, и шопенгауэровскую «волю».

¹ Камбуров В.Г. Юридический метод в государствоведении // Журнал Министерства юстиции. 1903. Сентябрь. С. 160.

² Камбуров В.Г. К столетию со дня смерти Канта: Речь, произнесенная 2-го мая 1904 года в годичном собрании Юридического Общества при Императорском Томском университете // Известия Томского университета. 1907. Кн. XXIX. С. 14.

Для В.Г. Камбурова краеугольным камнем, основой всей науки права были человеческая личность и ее свобода. Главная мысль его книги о взглядах Т. Гоббса, которую он вынашивал почти десять лет, заключалась в том, что материализм приводит в политике к торжеству деспотизма: «Мы привыкли связывать материалистическое мирозерцание с либеральными и радикальными учениями. Пример Гоббса убеждает нас в том, что это лишь случайное соединение, что логика материализма ведет, напротив, к самым антилиберальным последствиям»¹. Материализм, развитый во всех своих последствиях, «должен придти к культу грубой силы, к превращению человека в ничтожное колесо огромного механизма, в котором нет места для свободы»². Завершить свой основной труд по философии права Камбуров не успел. Это было сделано, согласно его предсмертной просьбе, другом и коллегой профессором И.В. Михайловским. «Слишком молодым умер Вячеслав Георгиевич. Неожиданная и безжалостная смерть подкосила его в том возрасте, когда у ученого начинает складываться цельное и логически – стройное мировоззрение, – писал о нем И.В. Михайловский. – ...Но те результаты, к которым он уже пришел, та правильная точка зрения, на которую он стал, в связи с его кипучей энергией, талантом и безграничной любовью к науке дают право сказать, что в лице Камбурова Томский университет потерял очень крупную силу»³.

Г.А. Исакова

ПРОЦЕСС В ПЕРИОД ОБРАЗОВАНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ РУССКОГО ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВА

Процесс централизации, т.е. объединения земель вокруг Москвы и Московского княжества, начавшийся в конце XIII в. и завершившийся в конце XV – начале XVI в., привел к формированию единой

¹ Камбуров В.Г. Идея государства у Гоббса. Посмертное издание с предисловием И.В. Михайловского, проф. Томского университета. Киев : Печатня С.П. Яковлева, 1906. Приложение. С. IX.

² Там же.

³ Михайловский И.В. В.Г. Камбуров (некролог). С. 3.

государственной территории, установлению реальной власти единого государя над всей этой территорией, созданию общегосударственной системы права. Политический аппарат централизованного государства сложился в полной мере только во II половине XVII в., когда и происходило его укрепление.

Наиболее важными источниками права в рассматриваемый период были Судебники 1497 и 1550 гг. Судебный процесс в основном регулировался этими актами.

Помимо состязательного процесса, сохранившегося еще со времен «Русской Правды», появляется новая форма – розыск, применявшаяся по государственным и иным наиболее тяжким преступлениям, по делам «ведомо лихих людей».

Состязательный процесс был усовершенствован. Сторонниками в нем могли быть все – от малолетних до холопов, которые выступали либо от своего имени, либо в качестве наймитов за своего господина или иных нанявших их лиц. Сторона в случае невозможности участвовать в процессе лично имела право выставить за себя наймита (ст. 52 Судебника 1497 г.).

Дело начиналось по жалобе истца (челобитной), которая излагала предмет спора и, как правило, была устной. По получении челобитной суд принимал меры к доставке ответчика в суд. Вводилось понятие исковой давности. Иски о земле можно подавать только в течение трех лет, а о великокняжеской земле – шесть лет. Недельщик был обязан вручить срочную грамоту сторонам и либо собственноручно доставить ответчика в суд, либо взять его на поруки (ст. 36, 37 Судебника 1497 г.). Если ответчик каким-либо образом уклонялся от суда, то он проигрывал дело без разбора и истцу на восьмой день после назначения срока выдавалась бессудная грамота. Неявка истца в суд влекла за собой прекращение дела.

В суде велся протокол (судебный список). Судебное решение оформлялось правовой грамотой. Устанавливались судебные пошлины за совершение тех или иных процессуальных действий (за обращение в суд, за производство недельщиком расследования по делу, за перенесение дела на другой срок и т.д.).

Доказательствами в состязательном процессе были собственное признание, показания свидетелей, «поле», присяга, жребий и письменные доказательства. Собственное признание могло быть полным или частичным и допускалось на любой стадии рассмотрения дела.

Свидетели или послухи были очевидцами. «Поле» или поединок назначался только по личным искам и отказ от него рассматривался как признание вины. Письменные доказательства делились на две группы: договорные акты (заемные, купчие, закладные) и официальные акты, выдававшиеся от имени государства (межевые акты, судебные решения). Присяга применялась при отсутствии других более достоверных доказательств, и вопрос о том, кому приносить присягу (истцу или ответчику), решался жребием.

В розыском процессе дело начиналось по инициативе государства либо по оговору со стороны «добрых» людей. Предоставление вместо себя наймита не допускалось. Судоговорение, состязание сторон заменялись допросом обвиняемого со стороны судьи.

Главными доказательствами были собственное признание, поимка с поличным, повальный обыск или сыск. Использовались и освидетельствование ран, увечий, побоев, трупов, осмотр потравы сенокосов, повреждения межевых знаков и т.д.

Для обыскания лихих людей и сочувствующих им лиц, а также определения репутации подсудимого проводился повальный обыск, т.е. опрос «добрых» людей. При разногласиях дело решалось по показаниям большинства. Сыск был обязательным при обвинении в татьбе (краже) с поличным и при облиховании человека.

Одним из основных способов выяснения обстоятельств дела (получение собственного признания обвиняемого, уличение его в других преступлениях, оговоры и уличения в преступлениях других лиц) была пытка. Пытать татя поручалось недельщикам.

Для определения наказания за первую кражу с поличным по Судебнику 1497 г. было достаточно одного облихования, а по Судебнику 1550 г. облихованный подлежал пытке. Собственное признание, совпадающее с данными повального обыска, становилось неоспоримым доказательством виновности, и обвиняемый приговаривался к смертной казни. Если же пытаемый не признавался, он подвергался пожизненному тюремному заключению. Судебник 1550 г. предусматривает и новый порядок расследования повторных краж. Если по ст. 11 Судебника 1497 г. вор, совершивший кражу вторично, карается смертной казнью, а из его имущества возмещаются убытки, понесенные истцом, то ст. 5 Судебника 1550 г. требует обязательного применения пытки, смертной казни в случае собственного признания, пожизненного заключения облихованного, который сам на

себя не скажет, и необходимости крепкой поруки для признанного в повальном обыске «добрым» человеком.

В ст. 58 Судебника 1550 г. повторяется ст. 12 Судебника 1497 г. об оговоре в краже со стороны «добрых» людей, являвшемся безусловным доказательством для взимания суммы ущерба без суда, но только вместо 5–6 «добрых» людей требовалось уже 10–15 детей боярских или 15–20 «добрых» крестьян.

Таким образом, Судебник 1550 г. усовершенствовал розыскной процесс и расширил сферу его применения.

Е.А. Шушарина

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Несмотря на первостепенное значение и несомненную важность для правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере государственного управления, принципы административного права остаются достаточно неопределенной категорией, требующей научного обоснования и совершенствования их нормативно-правового закрепления.

Дискуссионными являются практически все аспекты данной правовой категории: понятие и основные черты принципов административного права, виды принципов административного права, их соотношение с принципами государственного управления, с принципами административного нормотворчества, система принципов административного права как отрасли права и отрасли законодательства.

В самом общем понимании принципы административного права – это основные идеи, положения, на основании которых нормы административного права осуществляют регулирование общественных отношений в сфере государственного управления.

Из основных характеристик принципов административного права (абстрактность, высшая степень обобщенности, воздействие объективных закономерностей при субъективном восприятии и фиксации принципов, нормативная закреплённость принципов, диалектичность принципов и др.) важнейшее значение имеет системность данных принципов.

Системность принципов административного права означает, что при характеристике того или иного принципа необходимо учитывать его взаимосвязь с другими принципами, дополняемость ими и зависимость от них. Сложные взаимосвязи и взаимодействия между принципами существуют в рамках их целостной системы, в которой они уравниваются или усиливают друг друга. Отсюда полное раскрытие содержания и потенциала любого принципа административного права возможно лишь в рамках и с учетом его системных зависимостей.

Определение системы принципов административного права придает концептуальный характер административному праву как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли правовой науки, учебной дисциплине, обеспечивает их единство, взаимосвязь и дифференциацию. Необходимо различать принципы административного права как отрасли права, принципы административного права как отрасли законодательства, принципы административного права как науки и учебной дисциплины.

Принципы административного права как отрасли законодательства выражают объективные закономерности построения системы административно-правового законодательства. Среди них различаются, например: принцип социальной ориентации административно-правового законодательства; принцип конструктивного сотрудничества государственных структур и гражданского общества при разработке нормативных актов в сфере управления; принцип оптимальности системы административно-правового законодательства; принцип иерархичности нормативных актов управления

Характеризуя принципы административного права как отрасли права, следует отметить, что они соотносятся с принципами российского права как особенное и общее. В свою очередь принципы административного права соотносятся с принципами отдельных его институтов как особенное, частное и единичное.

Таким образом, систему принципов административного права как отрасли права схематично можно представить в следующем виде:

1. Общие принципы российского права закреплены в Конституции РФ и проявляются в любой отрасли российского права. Например, демократизм, федерализм, законность, гуманизм, разделение властей и др.
2. Основные (отраслевые) принципы административного права являются конкретизацией и развитием общих принципов российско-

го права, показывают специфику их действия в сфере государственного управления. Например, принцип федерализма в административном праве выражается в равенстве субъектов РФ в сфере установления и применения норм административного права; принцип гуманизма – в методах и способах осуществления государственного управления, широко применяются методы убеждения, воспитания; принцип законности в административном праве выражается в регламентации законом важнейших общественных отношений в сфере государственного управления.

3. Частные принципы административного права представляют собой конкретизацию основных принципов административного права. Они имеют более узкую сферу применения, действуют в рамках административно-правовых институтов или отраслей государственного управления. Например, принцип неделимости должности в институте государственной службы, принцип объективного рассмотрения дела в институте административного процесса и т.д.

В.Л. Юань

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗРАБОТКИ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ НА ПРИМЕРЕ АНАЛИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА О ПРОФИЛАКТИКЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ

В конце ноября 2019 г. на общественное обсуждение был вынесен текст законопроекта «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации», вызвавший в обществе бурные дискуссии. Дистанцируясь от оценки позиций обсуждающих сторон, усматривается целесообразным проанализировать текст законопроекта с позиции следующих трех аспектов.

Первый аспект – правовой с критериями соотносимости и единообразности, отражающий последствия принятия законопроекта для правовой системы. Оценка соотносимости законопроекта возможна через выявление коллизий, противоречий между действующими и вновь принятыми положениями, включая их дублирование, а оценка единообразности возможна через анализ ссылок на другие действу-

ющие правовые акты, которые должны дополнять друг друга в рамках регулирования общественных правоотношений.

Второй аспект – организационный, включает в себя критерии реализуемости и выработанности и отражает последствия принятия законопроекта для деятельности уполномоченных должностных лиц государственных и муниципальных органов, а также организаций, учреждений и общественных объединений. Выявление существования возможностей перенаправить, затянуть, отказать или иным образом проигнорировать исполнение должностных обязанностей в рамках законопроекта характеризует его реализуемость, а обнаружение возможностей продвижения личных интересов в ущерб служебным со стороны должностных лиц позволяет оценить степень выработанности законопроекта.

Последний, третий аспект, – социальный, включающий в себя критерии исполнимости и сбалансированности, отражает последствия принятия законопроекта для общественных отношений, которые он затрагивает. Оценка возможной степени противодействия и уклонение от соблюдения предписаний законопроекта со стороны обязанных адресатов характеризует его исполнимость, а существование возможностей злоупотреблений со стороны управомоченных субъектов является показателем степени сбалансированности положений законопроекта.

Используя данные критерии при анализе законопроекта о профилактике семейно-бытового насилия, можно дать следующее заключение. По первому аспекту, отражающему правовые последствия принятия законопроекта, выявлены низкая соотносимость (новый вид правонарушения в ст. 2, процедура ограничения в жилищных правах в ст. 25) и высокое единообразие (ссылки на действующее законодательство в ст.ст. 3, 5, 6, 8, 11, 13–15, 21, 22, 27). По второму аспекту, отражающему организационные последствия принятия законопроекта, выявлены низкая реализуемость (отказ в ст. 14, перенаправление в ст. 6, необязательность в ст. 13) и низкая выработанность (полномочие обратиться в суд и осуществить продление ограничительных профилактических мер в ст. 24, мера усмотрения, основанная на личном предположении в ст. 15, 24). По третьему аспекту, отражающему социальные последствия принятия законопроекта, выявлены низкая исполнимость (необеспеченные прямой мерой принуждения обязанности в ст. 24–26) и низкая сбалансированность

(возможность взаимной подачи жалоб и подача заказных жалоб в ст. 2, 17, 24, 25).

Исходя из проведенного на основе разработанных критериев анализа, становится очевидной целесообразность движения правовой науки по пути формализации, точности и измеримости различных аспектов последствий принятия тех или иных нормативно-правовых актов.

Т.А. Алексеева, В.Л. Юань

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТА О ПРОФИЛАКТИКЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ

В конце 2019 г. для широкого обсуждения был опубликован законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации», вызвавший бурные дискуссии. Так, в тексте законопроекта семейно-бытовое насилие определяется как умышленное деяние, не только причиняющее, но и содержащее угрозу причинения физического, психического или имущественного вреда, что создает сразу две проблемы: во-первых, оценочность самой юридической конструкции в сегменте «содержащее угрозу причинения вреда» создает для правоприменительной практики весьма широкое поле для вольной трактовки тех или иных ситуаций, поскольку отсутствуют четкие и точные критерии определения наличия либо отсутствия этой угрозы, а во-вторых, известная сложность в формировании доказательственной базы по факту причинения или создания угрозы возможного причинения психического вреда оставляет многое на опыт правоприменительной практики. Кроме того, законопроект привносит в современную отечественную правовую науку новый вид правонарушения, не относящийся к административным правонарушениям или к уголовным преступлениям (ст. 2 законопроекта). Если обратиться к анализу мер, направленных на профилактику семейно-бытового насилия (ст. 18 законопроекта), то можно увидеть, что все 9 перечисленных мер укладываются в три большие группы: первая группа включает в себя собственно профилактические меры,

направленные как на потерпевших от домашнего насилия, так и на самих нарушителей (ст. 19–23 законопроекта), вторая группа специализируется исключительно на оказании помощи и поддержки потерпевшим от домашнего насилия (ст.14 законопроекта), и третья группа предназначена исключительно для воздействия на нарушителей (ст. 24, 25 законопроекта). Примечательно, что среди всего перечня мер, посвященных оказанию помощи и поддержки потерпевшим от домашнего насилия, статей в законопроекте нет, об адаптации и реабилитации потерпевших от домашнего насилия упоминается лишь в ст. 14 законопроекта, которая входит в число статей, посвященных полномочиям субъектов, вовлеченных в систему устанавливаемых данным законопроектом профилактических мер, что позволяет сделать вывод о карательном характере мер, которые сформированы не столько для помощи и поддержки пострадавшим, сколько для противодействия и наказания правонарушителей. При этом особенно ярко выделяется судебное защитное предписание, закрепленное в ст. 25 законопроекта, позволяющее при соблюдении определенных процессуальных процедур ограничить правонарушителя в праве пользования жилым помещением, в котором он проживает совместно с потерпевшим лицом. Социально-правовые последствия введения такой юридической возможности могут привести не только к появлению взаимных жалоб с обвинением в семейно-бытовом насилии, но также к появлению коммерческих организаций, оказывающих юридическую помощь в соблюдении процедуры, необходимой для вынесения судебного защитного предписания с наложением на правонарушителя обязательства покинуть место совместного с заявителем проживания, причем с каждым последующим таким «временным выселением» фактор рецидива семейно-бытового насилия возрастает ввиду возможной мести со стороны нарушителя.

Таким образом, законопроект как минимум нуждается в конкретизации части, посвященной судебному защитному предписанию (ст. 25 законопроекта).

ЗАЩИТА ЗАКОННЫХ ОЖИДАНИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Доверие между государством и гражданами – это одна из важнейших категорий, которая на конституционном уровне определяет легитимность власти. В административно-правовом контексте оно тесно переплетается с эффективностью публичного управления, опирающейся на необходимость «сохранения разумной стабильности правового регулирования»¹. Без доверия в государственном управлении будет господствовать целесообразность, но никак не эффективность, поскольку вместо подлинного взаимодействия властных и невластных участников, диалога между ними останутся слабо прогнозируемые для граждан действия государства. Принцип защиты законных ожиданий (доверия) выступает одним из правовых средств, гарантирующих такое доверие к органам власти, должностным лицам. Он хорошо известен в зарубежных правовых порядках.

В российской правовой системе данный принцип не стал общепризнанным, что объясняется неразвитостью доктрины административных процедур. Обычно рядом с правовой определенностью ставится законность, которая часто рассматривается в контексте «беспробельности» законодательства. Например, Конституционный Суд РФ, обращаясь к законодателю, обязанному обеспечивать «правовую справедливость», которой коррелируют принципы «равенства перед законом», «неотвратимости ответственности», «законности», «презумпции невиновности», указывал также на необходимость следования таким фундаментальным положениям, как «правовая защищенность», «обеспечение стабильности правового порядка», «правовая определенность». В другом деле законность акта о назначении меры принуждения обосновывалась соблюдением норм права с учетом конституционных требований «справедливости, соразмерности и правовой безопасности».

Указанные примеры требуют позитивной оценки, они свидетельствуют о стремлении органа конституционной юстиции разбавлять законность как таковую дополнительными положениями, необходи-

¹ Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 18.

мыми для уяснения содержания правовых норм публичными субъектами. В этом случае законность становится центральным началом, определяющим идею правовой государственности, обеспечивающим режим «эффективного административного нормотворчества и надлежащего правоприменения в области публичного управления». Указанный подход диктует необходимость не только правильного понимания законности в собственном смысле, но и уяснения ее взаимосвязи с иными принципами, в том числе отвечающими исключительно за правоприменение.

Итак, принцип защиты законных ожиданий в полном объеме в российской правовой системе не применяется. То есть на него редко ссылаются суды, рассматривающие административные споры, он не всегда и часто фрагментарно используется в аргументации Конституционного Суда РФ, его нет и в законодательстве. При этом нельзя утверждать, что он невозможен. Отдельные элементы защиты законных ожиданий проявляются в делах о «правовой неопределенности», на которую ссылаются довольно часто, но имеются и решения, в которых защита законного ожидания (доверия) является решающим началом судебной аргументации. Кроме того, традиционно рассматриваемый принцип обосновывается положениями о демократическом политическом режиме, народовластии, законности при осуществлении государственной власти и иными нормами, составляющими основополагающий принцип верховенства права. В главе первой Конституции России аналогичные требования закрепляются. Следовательно, вопрос защиты законных ожиданий в меньшей степени относится к законодателю и в большей мере это проблема организации судебной защиты. Суды должны захотеть регулярно применять данный принцип, видимо, побудить их к этому могут и авторитетные академические исследования, которых пока недостаточно, и ссылки на законные ожидания со стороны юристов, представляющих интересы невластных субъектов. Важно также различать защиту законных ожиданий и правовую определенность. Эти конструкции связаны друг с другом, но первая ориентирована на административную процедуру, в рамках которой эта определенность и обеспечивается.

МОДЕЛЬ «ЦЕНТР – ПЕРИФЕРИЯ» ПРИМЕНИМО К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ

Определить политическую и юридическую централизацию и децентрализацию в государстве невозможно, не дав применительно к ним определений центра и периферии. Указанные процессы есть передача политических полномочий в центр из периферии и обратно.

Политическую централизацию либо децентрализацию мы понимаем как процессы и результаты распределения в государстве между его структурными элементами политических власти и функций¹. Юридическую централизацию либо децентрализацию мы можем определить как процесс и результат распределения в государстве между его структурными элементами соответствующих субъективных юридических прав и обязанностей².

Исторически «модель “центр-периферия” зародилась в начале XX в. в составе системы геополитических концепций»³. Понятия центра и периферии используются в теории и практике политической и юридической централизации и децентрализации. К примеру, децентрализация рассматривается как «процесс распределения власти, передача функций от центра к периферии»⁴. А централизация аналогичным образом «предполагает наличие центра и периферии»⁵.

Другое мнение заключается в том, что «под понятием “центр” понимается место, где генерируются основные движущие силы социального, экономического и политического развития, в то время

¹ См.: Басова Т.Б. Преступность и личность преступника в условиях глобализации и универсализации права // Криминологический журнал. 2012. № 4. С. 10–11.

² См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2001. С. 39–40.

³ Руденко А.В. Система «центр – периферия» региона (на примере Республики Татарстан): дис. ... канд. геогр. наук. Казань, 2008. С. 11.

⁴ Глазунова Н.И., Забродина Ю.М., Поршнева А.Г. Государственное и муниципальное управление: справочник. М.: Магистр, 1997. С. 455.

⁵ Политическая энциклопедия: в 2 т. / под ред. Г.Ю. Семигина. М.: Мысль, 1999. Т. 2. С. 591.

как «периферия» служит средой для распространения этих движущих сил»¹. При этом «центры – территориальная элита страны, резиденции её политических, интеллектуальных и бизнес-элит»². Таким образом, центр ассоциируется с местом, из которого осуществляется управление политическими процессами.

Центром государства применительно к процессам политической и юридической централизации и децентрализации выступает сфера, куда передаются политические властные полномочия при централизации и откуда они забираются при децентрализации. Периферией же оказывается иная сфера. Сюда передаются политические властные полномочия при децентрализации, и отсюда они забираются при централизации.

Сами процессы политической и юридической централизации и децентрализации в государстве возможно определить при использовании данных понятий центра и периферии. Указанная централизация есть передача политических властных полномочий от периферии центру государства и результат этого процесса. Отмеченная децентрализация есть противоположный процесс передачи политических властных полномочий от центра периферии и его результат. При этом рассматриваемые полномочия входят в круг ведения или компетенцию государственного аппарата.

Процессы, относящиеся к политической и юридической централизации и децентрализации в государстве, подразумевают понимание под обсуждаемым центром части органов управления государством. Эту часть может составлять и один такой орган, как, например, президент или глава правительства. При централизации управленческие полномочия передаются в центр от не входящих в него органов управления государством. При децентрализации происходит обратный процесс. Периферией выступает часть органов управления государством, не входящая в центр.

Отсюда ясно, что практика политической и юридической централизации и децентрализации в государстве свидетельствуют о распадении этих процессов на два блока. Каждый из них характеризуется

¹ Грицай О.В., Иоффе Г.А., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М. : Наука, 1991. С. 32.

² Удалов В.С. Центр-периферийное взаимодействие в процессе модернизации российского государственного строительства : дис. ... канд. полит. наук. Нижний Новгород, 2012. С. 35.

собственным пониманием центра и периферии, необходимым для обеспечения политического управления посредством правового регулирования.

Применительно к процессам политической и юридической централизации и децентрализации в государстве центром выступает либо система органов управления этим организмом целиком, либо некоторые или даже один из этих органов. Периферией же является либо остальная часть органов управления государством, либо всё это государство без этой системы.

И.К. Крижус

ФАЗИСЫ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В отечественной юридической традиции понятия «введение в действие» нормативных правовых актов и «вступление в силу» таких актов являются синонимичными. Причём оба эти сложившиеся понятия не описывают явление, длящееся, проистекающее во времени какой-либо период, а связаны обычно с моментом официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов.

Представляется, что в широком смысле введение в действие нормативно-правового акта не является одномоментным событием, а представляет собой многофазное действие, направленное на введение акта.

В узком смысле – это подготовка уже принятого нормативного правового акта к вступлению в юридическую силу, где введение нормативного правового акта понимается как стадия законодательного процесса, если мы берём, в частности, закон.

В этом значении введение в действие нормативных правовых актов – это часть формального правотворчества как деятельности по созданию такого источника права.

В самом обобщённом виде стадии процесса формального правотворчества (создания нормативных правовых актов, например, законов) следующие:

- 1) возникновение идеи принятия нормативного правового акта;

- 2) оформление идеи (подготовка текста проекта НПА);
- 3) осуществление правотворческой инициативы;
- 4) обсуждение и согласование текста нормативного правового акта;
- 5) принятие нормативного правового акта;
- 6) одобрение нормативного правового акта;
- 7) подписание нормативного правового акта;
- 8) официальное обнародование (опубликование);
- 9) активация нормативного правового акта (подготовка к действию);
- 10) вступление в силу.

Однако, на наш взгляд, между официальным обнародованием (опубликованием) нормативных правовых актов и моментом вступления их в силу необходимо выделить ещё одной стадии – активации нормативного правового акта, проистекающего в течение периода, названного «*vacatio legis*»¹.

Введение нормативного правового акта в действие, по нашему мнению, состоит из двух фазисов, в рамках которых осуществляются конкретные средства, его составляющие:

– легализация нормативного правового акта – совокупность средств, позитивирующих (формализующих) принятый нормативный правовой акт, направленных на введение такого акта в круг официальных формальных источников права, осуществляется с момента принятия акта и заканчивается его обнародованием (опубликованием);

– активация нормативного правового акта – средства, направленные на приведение к действительности содержания нормативного правового акта, закладывающие механизм перехода от права в статике к праву в динамике, осуществляются с момента опубликования и до вступления в силу.

¹ В классической юриспруденции «*vacatio legis*» переводится как «отсутствие закона» и указывает на состояние недействительности нормы, ещё не вступившей в силу.

А.В. Пушкина

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ СУБЪЕКТИВНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В конце XIX – начале XX в. в западноевропейских странах, а также и в России, проблема субъективных публичных прав становится предметом активных дискуссий в среде юридической общественности¹. Результатом теоретического осмысления проблемы стал вывод о признании за публичными правами качества, присущего субъективным правам личности. Так, А.И. Елистратов определял субъективное публичное право как возможность для управомоченного лица пользоваться юридическими средствами для осуществления своего или чужого интереса или какой-либо публичной функции².

В современной отечественной науке ведутся дискуссии относительно содержания понятия субъективного публичного права.

А.Б. Зеленцов определяет субъективное публичное право, как установленную и гарантированную законом возможность действовать определенным образом ради достижения определенного блага (публичного или частного интереса), которая выражает меру и вид допустимого поведения в сфере публичного управления и дозволение требовать соответствующего поведения от правообязанного субъекта³. Как меру возможного поведения управомоченного субъекта в публичных отношениях субъективное публичное право определяют В.А. Федосенко⁴ и Т.А. Солодовниченко⁵.

¹ См.: Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение // Правоведение. 1994. № 3. С. 78–95; Елистратов А.И. Понятие о публичном субъективном праве. М., 1913; Основные начала административного права. М., 1917; Еллинек Г. Система субъективных публичных прав. СПб., 1905; Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав. М., 1912; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. Вып. III; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1912 и др.

² Елистратов А.И. Указ. соч. С. 15.

³ Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие. М., 2012. С. 58.

⁴ Федосенко В.А. Субъективные права в публичной сфере : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

⁵ Солодовниченко Т.А. Юрико-технические особенности закрепления субъективных юридических прав и обязанностей частного и публичного характера // Вестник ОмГУ. Серия: Право. 2016. № 4 (49).

В противовес данной точке зрения публичное субъективное право определяется как мера разрешенного, а не возможного поведения, обеспечиваемого государством, поскольку все действия управомоченного лица строго регламентированы соответствующими нормами позитивного права¹.

Однако думается, что для правильного понимания субъективного публичного права необходимо учитывать, регулируются ли отношения между субъектами нормами публичного права и действует ли государственный орган в данном отношении юридически властно. Также необходимо понять, кто является носителем субъективного публичного права. Именно от этого зависит, будет ли в данном случае субъективное публичное право мерой возможного или мерой разрешенного поведения.

Согласимся с В.А. Федосенко в том, что «признавая субъективное публичное статусное право за управомоченным субъектом, государство или муниципальное образование исходит из характера действий управомоченного лица и из характера защищаемого им интереса, причем правовую защиту получает лишь такой интерес, который соответствует, совпадает с интересами государства или хотя бы не противоречит им»².

Вступая в публичные правоотношения, органы выражают не собственный интерес, а интерес государства. Для реализации этого интереса они наделяются закрепленными в законе полномочиями³. Властными полномочиями органы обладают относительно управляемых объектов, а обязанности осуществлять эти же полномочия возникают у органа перед государством (в лице вышестоящего или иного уполномоченного органа). Гражданин же, вступая в публичное правоотношение с государственным органом, реализует свое субъективное публичное право, при этом действовать он может как в личном, так в публичном интересе.

¹ Вавилин Е.В. Проблемы осуществления субъективных гражданских прав в современной России // Государство и право. 2008. № 2. С. 33; Смирнов А.П. Юридические средства защиты субъективных прав : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 98.

² Федосенко В.А. Субъективные права в публичной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

³ См. также о разграничении субъективных прав и полномочий: Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12. С. 27–40. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=28440.

И.Б. Бокова

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

В настоящее время в Российской Федерации в соответствии с положениями Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы»¹ органами внутренних дел осуществляется административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы.

По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», за последние годы на территории Российской Федерации существует тенденция увеличения количества лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в отношении которых установлен административный надзор (2016 г. – 100 270, 2017 г. – 106 106, 2018 г. – 110 547, 2019 г. – 113 172). Аналогичная тенденция имеется и по количеству уголовных и административных дел, возбужденных в отношении данной категории лиц (уголовных дел: 2016 г. – 20 852, в 2017 г. – 22 961, 2018 г. – 24 549, 2019 г. – 25 485; административных дел: 2016 г. – 376 886, 2017 г. – 390 729, 2018 г. – 413 278, 2019 г. – 425 774).²

При этом в общем количестве совершенных поднадзорными лицами преступлений и административных правонарушений также увеличивается и доля противоправных деяний, связанных с неисполнением административных ограничений и невыполнением обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение уста-

¹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освободившимися из мест лишения свободы» // СПС «КонсультантПлюс».

² Здесь и далее – статистическая отчетность по России. Сведения о результатах работы территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора с 2016 по 2019 г.: Форма 518 «Надзор» // Центр статистической информации ФКУ «ГИАЦ МВД России». URL: <http://10.5.0.16/csi> (дата обращения: 29.01.2020).

новленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений (ст. 314¹ УК РФ): 2016 г. – 7 028 (33,7%), 2017 г. – 8 035 (34,9%), 2018 г. – 9 655 (39,3%), 2019 г. – 10 605 (41,6%), за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (ст. 19.24 КоАП РФ): 2016 г. – 234 216 (62,1%), 2017 г. – 251 057 (64,2%), 2018 г. – 267 083 (64,6%), 2019 г. – 282 755 (66,4%).

Целями административного надзора, устанавливаемого за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» являются профилактика совершения этими лицами новых противоправных деяний, оказание на них индивидуального профилактического воздействия. Проведенный анализ свидетельствует о том, что заявленные профилактические цели административного надзора достигаются не в полном объеме.

Имеющиеся правовые средства воздействия на данную категорию лиц при осуществлении административных процедур в рамках административного надзора не достаточны. Требуется их анализ с учетом эффективности мер по ресоциализации ранее судимых лиц, принимаемых субъектами профилактики правонарушений¹, а также влияния, оказываемого на результаты работы по осуществлению административного надзора показателями оценки деятельности территориальных органов МВД России².

С учетом изложенного необходимы ревизия административно-правового обеспечения рассматриваемой административно-предупредительной меры, исследование эффективности ее применения, разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

¹ Статья 5 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант Эксперт».

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПОНИМАНИЯ СУБЪЕКТИВНОГО ПРАВА

Субъективное право является одним из ключевых понятий в юридической науке, которому посвящены многочисленные труды в сфере юриспруденции.

В теории права проведено достаточно большое количество исследований, посвященных вопросам понимания и осуществления субъективных прав. В то же время в теории и на практике существуют дискуссионные положения, которые сохраняют свою актуальность на сегодняшний день и требуют дальнейшего осмысления и уточнения.

В юридической науке сложилось несколько теорий понимания субъективного права.

1. «Теория воли». В процессе исследования теории «воли» возникает ряд вопросов: может ли субъективное право существовать без воли? Является ли воля обязательным элементом субъективного права? Полагаем, что субъективное право может существовать и без воли лица. Можно говорить о том, что в случае отсутствия воли конкретные субъективные права существуют в содержании объективного права, но не могут быть осуществлены. В связи с этим «воля» является обязательным элементом в реализации субъективного права, но её наличие не обязательно для существования субъективного права (например, ст. 171, 172 ГК РФ).

2. «Теория интереса». В процессе исследования такой правовой категории, как «субъективное право», возникает вопрос: С какой целью лицо по своей воле реализует субъективные права и вступает в правоотношения? Согласно «теории интереса» основное предназначение права заключается в служении интересам и потребностям субъектов правоотношений, а не для осуществления их правовой воли. Все подходы к пониманию «интереса» можно подразделить на несколько категорий. Так, некоторые авторы понимают интерес как цель и предпосылку субъективного права, другие ученые подчёркивают в интересе отношение индивида к конкретным выгодам и потребностям, третьи отмечают интерес как определенное благо. Считаем, что под интересом следует понимать индивидуальную

цель лица, которая является сущностью субъективного права и не должна противоречить целям государства и общества. Также важно рассматривать «интерес» и «как предпосылку» реализации субъективного права, существование которого направлено на его удовлетворение.

3. «Смешанная теория». Приверженцы данного подхода утверждают, что субъективное право состоит из нескольких элементов, а не только из меры возможного поведения, которое осуществляется по воле и в интересах управомоченного лица. В нашем исследовании мы придерживаемся смешанного подхода к пониманию сущности субъективного права и считаем, что субъективное право состоит из нескольких элементов, а не только из меры возможного поведения. На наш взгляд, реализация субъективных прав возможна только при наличии корреспондирующей им определенной юридической обязанности другого субъекта, которая гарантирует и обеспечивает их осуществление. Следует отметить, что сущность субъективного права заключается не только в том, что оно реализуется лишь посредством воли и поведения управомоченного лица, но в том, что его осуществление связано с исполнением должного поведения.

С учетом изложенного предлагается следующее определение субъективного права:

Субъективное право – это установленная и гарантируемая государством посредством норм объективного права индивидуализированная, юридически возможная и дозволенная мера поведения субъекта, осуществляемая по собственной воле в рамках закона и обеспеченная действиями юридически обязанных лиц в целях удовлетворения интересов управомоченного лица, государства и общества в целом.

А.Е. Черепанов

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ КАК НОВЫЙ СУБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В 2017 г. в ходе Всероссийского открытого урока Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал, что «искусственный интеллект – это будущее всего человечества... кто станет лидером в этой сфере, будет властелином мира...»¹. В предстоящие годы интеллектуальные объекты будут охватывать все больше и больше работ, которые люди традиционно выполняли: от вождения, диагностики заболеваний до предоставления бухгалтерских и юридических услуг. Подключение объектов к Интернету позволяет получать доступ к данным удаленного датчика и управлять физическими объектами на расстоянии. Инструменты передачи данных превращают обычные объекты в «умные объекты». Предусматривается, что грузовикам скоро больше не понадобятся водители, так как компьютеры будут управлять ими без необходимости отдыхать или спать. Однако также важно понимать, что чем более автономными являются системы, тем меньше их можно считать простыми инструментами. Системы, наделенные интеллектуальными способностями – способностями к умственной, мыслительной, познавательной деятельности, признаются системами искусственного интеллекта (далее – ИИ).

Поскольку ИИ возникает как новый тип интеллектуальных способностей в сочетании с человекоподобными эмоциональными особенностями, им приписывается правосубъектность. Появление искусственного интеллекта в обществе потребует выделения определенного типа субъекта, несущего права и обязанности. Наконец, автономия ИИ ставит вопрос о его природе в свете существующих правовых категорий – о том, следует ли его рассматривать в качестве физического лица, юридического лица или объекта или же следует создать новую категорию с ее собственными специфическими особенностями и последствиями в отношении присвоения прав и обязанностей.

В условиях интеграции компьютеров и робототехники с биологическим телом можно сказать, что сознательный человеческий мозг и

¹ Сайт РИА «Новости». URL: <https://ria.ru/20170901/1501566046.html> (дата обращения: 05.01.2020).

его физическое тело обладают правами человека, таким образом, замена частей мозга искусственными, не нанося вреда его функции, сохраняет эти права. Возможно, что в какой-то момент в будущем мы можем столкнуться с ситуацией, когда более половины мозга или тела является искусственным, что делает организм более роботизированным, чем человек, что закрепляет необходимость специальных прав роботов и приписывает квазиправа человека роботам.

До настоящего времени вопрос о правосубъектности полностью автономного роботизированного ИИ, его правоспособности и ответственности не был решен в текущих версиях национальных законодательств. В нынешней редакции законодательства Российской Федерации в случае незаконного инцидента вся ответственность лежит исключительно на владельце, разработчике или операторе ИИ. Этот подход существенно ограничивает развитие роботизированного ИИ. Следовательно, его использование возможно только в контексте взаимодополняющих функций человека. Поэтому необходимо своевременно разработать правовое видение роботизированного ИИ, исследовать и выявить его правовую природу.

Т.С. Черепанова

ДЕТИ КАК СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) не предусматривает детей в качестве специальных субъектов правоотношений, тем не менее от качества закрепленных конституционных положений во многом зависит подход к правам ребенка. Попробуем взглянуть, насколько заметны дети в Конституции. В соответствии с п. 2 ст. 17 Конституции основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Далее по тексту используются термины «все», «каждый», «гражданин», конечно, они относятся и к детям. Также можно отметить преамбулу Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», она гласит, что права и законные интересы ребенка предусмотрены Конституцией, а именно право на жизнь, защиту чести и достоинства, личную неприкосновенность,

жилище, образование, свободу передвижения, нормальные условия и оплату труда, социальное обеспечение и социальное обслуживание, охрану здоровья и медицинскую помощь и др. Реализация всех перечисленных прав не может быть осуществлена ребенком самостоятельно в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка (далее – Конвенция) 20 ноября 1989 г. закрепила за ребенком каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее.

Права, провозглашенные в Конституции ст. 34 (заниматься предпринимательской деятельностью), ст. 37 (свобода труда), ст. 21 (защита чести и достоинства), вообще не могут быть реализованы ребенком до достижения определенного возраста в соответствии с действующими федеральными законами Российской Федерации¹.

Установленные Конституцией основы конституционного строя являются фундаментом, на котором основывается весь отечественный правопорядок, они определяют природу административного, уголовного, гражданского, трудового, семейного и других отраслей права². Только ст. 38 Конституции дает упоминание о таком важном для любого государства понятии, как дети, при реализации остальных прав и свобод ребенок равен человеку и гражданину Российской Федерации.

В заключение считаем возможным в качестве примера предложить рассмотреть опыт Конституции Южной Африки, представляющий собой особенно прогрессивную модель решения этой проблемы, ст. 28 которой носит название «Дети»³. Конечно, закрепление норм не означает их качественного воплощения в реализацию права, основным качественным показателем здесь является соотношение соответствия подхода, применяемого любой национальной Конституцией к защите прав детей, подходу, предусмотренному Конвенцией.

¹ Бондаренко О.А. Права ребенка в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект // Юрист-Правовед. 2010. С. 72–76.

² Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. С. 56.

³ Конституции государств (стран) мира : сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=78> (дата обращения: 07.01.2020).

А.Ю. Мариничева

НЕКОТОРЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Федеральным законом РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) осуществляется правовое регулирование отношений, направленных на обеспечение контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Закон, устанавливая исключительное правовое регулирование контрольной деятельности в рассматриваемой сфере, определяет соответствующие виды контроля, а также субъектов, содержание, порядок и процедуры его осуществления.

Одним из видов публичного контроля в сфере закупок служит общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Закон о контрактной системе устанавливает, что цель общественного контроля заключается в наблюдении за соблюдением требований действующего законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Представляется, что она сформулирована не совсем точно: ограниченность ресурсов и не всегда достаточная компетентность едва ли позволят достичь указанную цель в полном объеме. В литературе верно отмечается, что главной целью общественного контроля служит обеспечение прозрачности контролируемой системы¹. Справедливость такого заключения подтверждается анализом возможностей представителей общественности, закрепляемых в ст. 102 Закона о контрактной системе. Приведенные в этой статье возможности и достижение заявленных целей в полной мере способны обеспечить достаточный уровень прозрачности общественного контроля контрактной системы в сфере закупок.

¹ Воронин О.В. Роль пенитенциарного надзора прокуратуры в отечественной системе пенитенциарного контроля // Уголовная юстиция. 2014. № 2(4). С. 60–73.

Безусловным преимуществом данного вида контроля являются его гибкость, независимость от заказчиков, что имеет принципиальное значение для выявления конфликта интересов между участниками публичного закупочного процесса.

Вместе с тем правовое регулирование общественного контроля контрактной системы в сфере закупок нуждается в совершенствовании. Так, ч. 3 ст. 102, определяя контрольные возможности субъектов общественного контроля, предоставляет их исключительно общественным объединениям и объединениям юридических лиц, оставляя в стороне граждан, которые, согласно ч. 1 ст. 102, отнесены этим же Законом к числу субъектов общественного контроля. С одной стороны, такой подход законодателя может быть объяснен особенностями правового регулирования положения граждан, чье поведение определяется принципом «разрешено все, что прямо не запрещено», и в этой связи действительно может показаться бессмысленным детальное определение их правовых возможностей по реализации общественного контроля. С другой – коль скоро отдельные граждане названы в числе субъектов общественного контроля, и далее в тексте закона раскрываются правовые возможности отдельных представителей общественности, законодательная логика, на наш взгляд, требует уточнения прав отдельных граждан при реализации функции общественного контроля. При этом решить эту проблему возможно, включив упоминание о гражданах наряду с иными представителями общественности в ч. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе или закрепив отсылочную норму к законодательству, регулиющую осуществление отдельными гражданами общественного контроля в какой-либо иной сфере.

Одним из существенных недостатков правового регулирования общественного контроля контрактной системы в сфере закупок является то, что предмет общественного контроля ограничен наблюдением лишь за соблюдением законодательства и иных нормативно-правовых актов в сфере закупок и, исходя из буквального толкования ст. 102, исключает правообеспечительную деятельность субъектов общественного контроля. В этой связи для повышения роли общественности, с учетом не всегда достаточного уровня компетенции ее представителей, более логичным было бы, наоборот, предоставить им возможности по охране и защите правового положения лиц, вовлеченных в контрактный процесс в сфере закупок, нежели воз-

возможности по наблюдению за исполнением и соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Представляется, что реализация этого предложения способствовала бы повышению роли общественного контроля в рассматриваемой сфере.

На сегодняшний день общественный контроль слабо востребован, и этому есть вполне логичное объяснение. Отсутствие самостоятельности и системности, ограниченность экономической базы, узкая сфера применения сводят на нет любые формы общественного контроля контрактной системы в сфере закупок. Однако реализация высказанных предложений будет способствовать повышению роли общественности в контроле закупочной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

М.В. Мочекова

СИТУАТИВНАЯ ЭТИКА В РАБОТЕ АДВОКАТА НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ ПРИ СОГЛАСОВАНИИ СТРАТЕГИИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ КЛИЕНТА (ПО ДЕЛАМ О ДОМАШНЕМ НАСИЛИИ)

На 100 браков в 1-м квартале 2018 г. состоялся 91 развод по Сибири, по сведениям Новосибирскстат, в 2017 г. – 82, в 2016 г. – 81. Ретравматизация (повторное переживание тех же эмоций при пересказе события эмоционального, физического, сексуального насилия) препятствует осознанному решению; уязвимость лица-собеседника снижает темпы выработки стратегии защиты. Элементы-категории ситуативной этики, разработанные в теории Дж.Ф. Флетчера¹, можно рассматривать как методические приемы взаимодействия с клиентом.

Мотив – осознанное побуждение к действию, позволяет предполагать, что лицо выбрало ценности в процессе внутренней оценочной работы и само нашло смысловое обоснование ожидаемому результату. Возможно, жертва не сама осознанно ставит некие ценности на защиту, встречается внешний фактор – стимул, воздействие на поведение. На встречу с адвокатом таких лиц могут сопровождать

¹ Ситуативная этика. Новая моральность. Situation Ethics: The New Morality, by Joseph F. Fletcher. Westminster John Knox Press, 1997.

знакомые, родственники, встречалось, и соседи. *Намерения* клиент должен демонстрировать в содержании поручения. Здесь могут возникнуть проблемы: не обязательно мотив наполняет содержание намерений жертвы насилия только в соответствии с рамками закона. Установка может на различные средства защиты осознаваемых ценностей. Лицо может быть готово на риск, и при этом то, что последствия могут иметь иные (не законные) смыслы в силу отсутствия знания норм права у клиента, в его сознании изначально формируется неполноценно, с заблуждением. Выяснить намерение можно через целеполагание. Цель может быть озвучена конкретная, а может уклончиво – «что посоветуете». Какие средства выбрать для достижения цели, на профессиональном уровне определяет адвокат исходя из их эффективности в конкретной практической ситуации. При этом важно предупредить клиента, что адвокат связан профессиональными этическими требованиями.

Решение клиента – акт воли, позволяет перейти от моральных намерений к конкретным поступкам. Утверждение нравственных ценностей в практической ситуации (судебное решение, приговор, соглашение участников проблемной ситуации и т.п.) может потребовать больших финансовых, временных, организационных расходов, уступок, поэтому разумно рассматривать альтернативные варианты, сценарии поведения, вариативный набор объема защиты, чтобы решение клиентом не было принято поспешно, максимально адекватно внутренним защищаемым ценностям. Вся подготовка к поступку разворачивается в сознании, поэтому, не зная как сделан выбор, влиять на этот процесс нельзя, придерживаясь презумпции нравственной свободы личности и объективной доступности нашей сторонней оценки только последствий поступка. Видя, что жертва домашнего насилия находится в напряженной ситуации, методом наблюдения отмечая специфические нарушения-симптомы на эмоциональном, когнитивном, поведенческом, физиологическом уровнях, так как это влияет на способность давать показания, разумно предложить провести повторную встречу, чтобы жертва насилия могла принять обдуманное решение в процессе саморегуляции личности. Особенность работы с жертвами домашнего насилия требует выработки своих тактических приемов с учетом всех специфических аспектов комплекса семейно-личных отношений, не регулируемого как единый комплексный объект правовой защиты.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.А. Митюков

НУЖНЫ ЛИ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ КАК ТАКОВЫЕ...?

**(по материалам дискуссии
на Конституционном совещании 1993 г.)**

Дискуссию по этому вопросу предложил В.Л. Шейнис, один из координаторов группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий на её заседании 17 июня 1993 г. По его мнению, необходимости в таких законах, «отличных от законов вообще» и «отделенных» от них, принимаемых обеими палатами, не имеется. Из его рассуждений можно понять, что минусом проекта Конституции является то, что «вводится промежуточное понятие, по-видимому... сродни органическому закону во Франции, Испании, в конституциях ряда латиноамериканских стран».

Эту позицию разделили Л.М. Энтин, Л.Н. Завадская и Ю.И. Стецовский. Л.Н. Завадская также высказала опасение, что наличие таких законов вызовет «борьбу за повышение удельного веса конституционных законов. Все будут стараться вытолкнуть свой закон на конституционный уровень, поднять его статус». При этом она сослалась на то, что в проекте якобы не содержится перечня материальных оснований для принятия таких законов. Ю.И. Стецовский, отождествляя по существу федеральные конституционные законы с поправками в Конституцию, выступил против «каких-то ещё федеральных конституционных законов», предсказывая: «...я боюсь – мы попадем в ловушку... мы создаем таким образом почву для произвола в парламенте».

Под влиянием этих «страхов» группа представителей на данном этапе Конституционного совещания «при пониженном кворуме» приняла решение об исключении соответствующего пункта из проекта

Конституции. Как сообщил В.Л. Шейнис, обращаясь к известному политологу и публицисту Ф.М. Бурлацкому, к только появившемуся на заседании, «нет... конституционных законов, [мы] отменили это понятие», понятно, что группа в силах была лишь рекомендовать, а не отменять. Поэтому она вновь вернулась к обсуждению вопроса.

Л.Н. Завадская дополнительно аргументировала свою позицию в отношении федеральных конституционных законов, заявив: «...мы пытаемся внести какие-то элементы, дестабилизирующие веками сложившиеся в правовой практике нормативные акты. У нас всегда существовало единственное понятие – закон. И уже внутри закона не могло быть никаких коллизий... Но если ввести еще и федеральные конституционные законы, то начнется коллизия, возникнет определенная иерархия внутри законов. Конституционный суд будет постоянно занят разборкой: ...где конституционный закон, где федеральный закон, где просто закон. Это очень опасно». В то же время она не исключала в отдаленной «перспективе» существование федеральных конституционных законов, для чего «должна быть четкая регламентация, что такое конституционный закон. Это не только процедура, но и материальное основание. Мы должны тогда ввести это в Конституцию: конституционные законы по правам человека, органам власти»¹.

Такая аргументация в то время убедила Ф.М. Бурлацкого, но предстояло ещё убедить остальные группы представителей, рабочую группу по доработке проекта Конституции.

Ошибочно отождествляли федеративный конституционный закон и поправки в Конституцию и некоторые другие участники Конституционного совещания. Об этом свидетельствует, по крайней мере, диалог между академиком Б.Н. Топорным и руководителем Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатовым, состоявшийся 19 июня 1993 г. на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ. Первый из них утверждал, «что конструкция «федеральный конституционный закон», в принципе, вызывает сомнение. Во-первых, что такое федеральный конституционный закон? Закон об изменении и дополнении Конституции – это конституционный закон? Нет. Какое соотношение конституционно-

¹ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы : в 20 т. М., 1996. Т. 11. С. 196–200.

го закона и Конституции? Равная юридическая сила или нет? Если это конституционный закон, он имеет силу Конституции. Во всем мире это так». Прерванный репликой С.А. Филатова, что и он также не понимает ситуации с «федеральным конституционным законом», Топорнин продолжал: «Я не знаю в мире практики, которая бы подтверждала теорию федерального конституционного закона. Была такая практика в Чехословакии. Вызывала огромные затруднения. Что вносится в текст Конституции, что не вносится, какая норма действует, какая остается без изменений?». То есть этот участник Конституционного совещания ошибочно полагал, что нормы проектируемого российского федерального конституционного закона предполагают их инкорпорацию в Конституцию наподобие поправок в неё. В окончательном выводе своего рассуждения академик высказался за сохранение традиционной градации законов на федеральном уровне: основы законодательства, кодексы и иные законы.

Вполне обоснованно, что министр печати и информации М.А. Федотов призвал «не поддаваться на замечательный ход академика Топорнина, потому что федеральные конституционные законы, по сути дела, это законы, которые принимаются при применении принципа запрета майората... Это вам не закон об изменении Конституции». Но отождествление конституционных и органических законов было присуще и другим участникам Конституционного совещания¹.

В остальных группах представителей и в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Конституционного совещания инициатива В.Л. Шейниса не была поддержана. Виктор Леонидович с горечью докладывал на заседании своей группы 24 июня 1993 г.: «Наше предложение о ликвидации такой категории, как конституционные законы, было отвергнуто, поскольку все рабочие группы поддержали эту промежуточную формулу... А это законы, которые так же трудно провести, как Конституцию, или почти также трудно. Для их принятия требуется две трети голосов. Это особо важные законы, которые в праве некоторых романских государств называются органическими законами, но это сделано для разгрузки Конституции, для того, чтобы текст Конституции был более компактным, более концентрированным»².

¹ Конституционное совещание... Т. 12. С. 249–250; Т. 13. С. 289.

² Там же. Т. 14. С. 272.

Другим аспектом обозначенной дискуссии были споры не вокруг того, нужна ли такая категория, как «федеративный конституционный закон», вообще, а в отношении необходимости в отдельных подобных законах, уже названных в обозначенном президентском проекте либо появившихся в нем в процессе обсуждения на Конституционном совещании. В этом плане запоминающей является полемика о федеральном конституционном законе об организации и деятельности Правительства Российской Федерации. Её на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 22 июня 1993 г. затеял Ю.А. Рыжов. Он полагал, «что ещё долгое время организация и характер действий Правительства будут находиться в России в процессе становления и подчинять его федеральному конституционному закону, который, в принципе, не может предсказать всю динамику этого становления, ...опасно и невозможно». Поэтому предложил положение об этом законе исключить из соответствующей статьи проекта.

Предложение Рыжова было поддержано А.М. Яковлевым, который в данном случае квалифицировал федеральный конституционный закон как «ограничитель» полномочий Президента в отношении Правительства в пользу Парламента. Затем Яковлев разъяснил свою позицию тем, что речь идет об очень важных положениях, которые «выходят за пределы специального закона и должны быть отражены в Конституции, в конкретных гарантиях».

Эту точку зрения развил эксперт Е.А. Данилов, заявив: «Вообще, в принципе, не должно быть никаких – федеральных, ни других законов – ни о Президенте, ни о Правительстве, ни о Федеральном Собрании. Все это должно регулироваться в Конституции».

Противоположное мнение высказал Н.Т. Рябов, утверждая, что парламентом должна регулироваться деятельность Правительства «в общем смысле». Б.С. Эбзеев также был против исключения нормы о федеральном конституционном законе – акте, который «определяет характер отношений между Правительством и Президентом, Правительством и парламентом, Правительством и исполнительными властями».

Промежуточную точку зрения выразил Е.В. Савостьянов. «Мне кажется, – сказал он, – что этот раскол мнений происходит из-за крайне неудачной редакции... То, что написано, касается неких внутренних распоряжков. Мы же, когда говорим о конституционном

законе, подспудно имеем в виду место Правительства в общей системе организации власти. Вот если бы так было записано, никто бы не возражал против необходимости законом определять место и роль Правительства в системе органов власти Российской Федерации».

В связи с приведенными разногласиями между участниками совещания тогда этот вопрос был передан экспертам на дополнительную проработку¹.

В отдельных случаях общая дискуссия сводилась к частному вопросу: регулировать ли определенную сферу отношений федеральным законом либо федеральным конституционным законом. Так случилось, например, 3 июля 1993 г. при обсуждении в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции очередной версии главы «Местное самоуправление», в которой было записано новое положение: «Общие принципы организации и гарантии местного самоуправления устанавливаются федеральным конституционным законом». А.Я. Слива обосновывал необходимость такой нормы тем, чтобы гарантировать местное самоуправление от «двух потенциальных угроз: угрозы со стороны федерального уровня и угрозы со стороны субъекта Федерации». Простой федеральный закон, по его мнению, не обеспечит реформы местного самоуправления, так как его «легко выхолостят» другими законами. Ему возражал С.М. Шахрай, что «конституционный закон делает эти цели недостижимыми, потому что субъекты Российской Федерации навсегда забаллотируют принятие какого-либо закона о местном самоуправлении и его гарантиях... процедура принятия конституционного закона дает право республикам лишить местное самоуправление каких-либо гарантий». Кроме того, как заметил А.А. Котенков, общие принципы организации местного самоуправления отнесены к совместному ведению Федерации и её субъектов, которые не могут быть урегулированы федеральным конституционным законом. Приведенная аргументация дала основание участникам совещания отказаться от необходимости предусмотреть вышеназванный федеральный конституционный закон.

До того момента, когда обсуждаемый в Конституционном совещании проект Конституции имел три раздела (второй – Федератив-

¹ Конституционное совещание... Т. 13. С. 40–42.

ный договор), существовала проблема: какой порядок внесения изменений и дополнений в этот раздел должен быть. Тот ли, который предусмотрен в ФД, или тот, который предполагается для внесения поправок в 3–8-ю главы первого раздела Конституции.

В результате обмена мнениями в группах представителей был разработан новый подход к этой проблеме, суть которого сводился к правилу: «Поправки к положениям раздела второго Конституции принимаются в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом, и вступают в силу после их одобрения не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации, подписавшими соответствующий договор» из трех, составляющих в совокупности ФД. Нетрудно заметить, что этот предполагаемый вариант во многом похож на установленную Конституцией РФ норму о поправках к ее главам 3–8. Отличие одно – в субъектах одобрения. В первом случае это определенный вид этих субъектов (республики либо автономии либо края и области) и только подписавшие договор; во втором – все субъекты, безотносительно к их виду и подписания ими соответствующего договора).

Принцип политической обусловленности либо целесообразности сказался и на том, что в Конституционном совещании после ряда обсуждений не были поддержаны идеи о федеральных конституционных законах о выборах Президента, депутатов Государственной Думы и ряде других. Этот принцип наряду с положением о нормативных регуляторах совместных предметов ведения Российской Федерации и её субъектов объективно способствовал обеспечению баланса в количественном соотношении числа федеральных конституционных законов и федеральных законов. Иногда он использовался в противоположном смысле, не давая возможность проектируемый федеральный конституционный закон заменить на просто федеральный закон, как, например, это предполагалось некоторыми участниками совещания в отношении процедуры образования новых субъектов путем объединения прежних субъектов¹.

На втором этапе Конституционного совещания на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 19 октября 2019 г. Б.Н. Топорнин пытался реанимировать вопрос: нужны ли нам федеральные конституционные законы? Являясь противником этого но-

¹ Конституционное совещание... Т. 16. С. 98, 180–181, 186–188; Т. 17. С. 140, 295.

вовведения, он заявил: «...мы создаем для себя здесь очень сложную ситуацию. Во-первых, конституционный закон – это закон, который вносит изменение в Конституцию. Во всем мире только так понимают. Если принят закон конституционный, значит, он вносит конституционное положение, это конституционное положение должно заменить то, которое есть в Конституции... Во-вторых, конструкция здесь (в проекте. – *М.М.*) ведь усложнена в том числе и для самого Федерального Собрания. Посмотрите, какие требования предъявляются к конституционному закону. Конституционный закон отличается от других законов повышенной сложностью прохождения, а здесь он достигает такого уровня, который иногда очень трудно будет выдержать... Я бы высказался за то, чтобы убрать эту категорию из проекта Конституции, она вставлена туда искусственно и насильно».

Не соглашаясь с мнением, что конституционный закон – это всегда закон, изменяющий Конституцию, Б.А. Страшун в качестве примера сослался на Италию, где таким актом регулируются важнейшие вопросы. Но «чтобы не было терминологической путаницы», предложил назвать эти законы «органическими», как во Франции и Испании, заметив, что они имеют более высокую силу по сравнению с другими законами.

И.Г. Шаблинский (гл. ред. журнала «Конституционное совещание»), не оспаривая идеи, что целый ряд вопросов, имеющих конституционное значение, должен быть урегулирован законами, принимаемыми в особом порядке, счёл требования к принятию федеральных конституционных законов «жестковатыми» и предложил «снизить немножко планку» в отношении их и назвать «федеральными законами, принимаемыми в особом порядке». Этой же точки зрения придерживался Е.А. Данилов, предлагая отказаться от терминов «органические», «конституционные», ссылаясь лишь на то, что они принимаются квалифицированным большинством. Но на реплику С.А. Филатова, что «употребление термина «органический» упростило бы положение», реагировал: «Это малопонятно для большинства».

Заседание комиссии завершилось поручением Б.Н. Топорнину и возглавляемому им Институту государства и права РАН «дать более обоснованные предложения»¹. Но Институт продолжил выступать «против внесения понятия «конституционный закон» в Конститу-

¹ Конституционное совещание... Т. 17. С. 175–177.

цию», даже пытаясь его устранить поправками на замену конструкцией «федеральный закон, принятый двумя третями голосов»¹. Б.Н. Топорнин, как и ранее, утверждал, что федеральный конституционный закон – «ненужный термин», и сокрушался: «...вольно или невольно мы все приняли понятие “федеральный конституционный закон”. На что С.А. Филатов ответил, что «это конструкция, которая долго обсуждалась. Я очень прошу ее не разрушать, потому что тогда по-новому все надо строить»². С этим стали соглашаться и бывшие противники данного нововведения. На одном из последних заседаний рабочей комиссии по доработке проекта Конституции В.Л. Шейнис заявил: «Федеральные конституционные законы согласно концепции этого документа очень важная часть конституционного права. Я думаю, что нам надо будет в рамках Федерального Собрания организовать специальный комитет или комиссию, которая будет ими заниматься»³.

И.А. Кравец

«ГОСПОДСТВО ПРАВА» И «БЛАГОЕ УПРАВЛЕНИЕ» КАК КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ И ЭЛЕМЕНТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

В современном конституционализме и публичном праве концепты «господство права» и «хорошее управление» («благое управление») не только взаимосвязаны и взаимодополняемы, но и «работа-

¹ См.: Конституционное совещание... Т. 19. С. 197. Разъясняя впоследствии свою позицию на Конституционном совещании, Б.Н. Топорнин сказал в интервью Ивану Марино: «Спор тогда шел больше о терминологии. Я говорил, что наш конституционный закон не закон, который меняет Конституцию и не имеет силу Конституции. Конституционный закон – это очень условное название. Просто мы не могли выбрать тогда другое более подходящее название. Единственный смысл этого названия состоит в том, что конституционные законы принимаются по вопросам, которые прямо указаны в Конституции» (цит. по: Марино И. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. : АЛМИ, 2006. С. 182).

² См.: Конституционное совещание... Т. 19. С. 66, 197.

³ Конституционное совещание... Т. 20. С. 114–115.

ют» для целей повышения эффективности и качества государственного управления, продвижения и обеспечения элементов конституционной демократии и политического участия.

Среди векторов развития современного Российского государства заслуживает внимания стремление к повышению эффективности государственного управления и повышению качества оказания государственных и муниципальных услуг. Второй вектор развития направлен на содействие активному вовлечению государства в реализацию элементов электронного правления (электронного правительства), широкое использование современных информационных технологий (в том числе и при обсуждении и принятии поправок к Конституции, иных важных государственных решений). Индикатором успешности государственных преобразований и политико-правовых трансформаций выступает степень удовлетворенности населения деятельностью государства. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, существует пока не решенная, но чрезвычайно важная проблема активного использования человеческого фактора в целях вовлечения граждан для участия в управлении делами государства, и, по мнению исследователей, публичные институты нередко остаются без поддержки граждан¹. Заслуживает обсуждения возможность Российской Федерации двигаться по пути реализации концепции «Good Governance» (GG), которая инкорпорирует многие элементы господства права и связана с эффективным и качественным государственным управлением. Для Российского государства, публичного права, государственного и муниципального управления перспективным направлением развития становится освоение ключевых параметров и определение сфер реализации концепции «Good Governance» (GG). Данная концепция и успешность ее реализации тесно связаны с основными элементами доктрины «the Rule of Law» (RoL), которая первоначально была осмыслена и предложена английским юристом А.В. Дайси².

В российской науке и практике (юрисдикционной и в конституционном правосудии) принцип господства права имеет в своей основе представление о том, что в своем более узком значении (верхо-

¹ Тихомиров Ю.А. Векторы управления в фокусе права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 136–159.

² Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 8 ed. / ed. Roger E. Michener. Indianapolis : Liberty Fund, 1982. P. 107–122.

венство права) господство права только часть концепции правового государства, один из принципов правового государства, которыми руководствуются Конституционный Суд РФ и его судьи. Как отмечает Г.А. Гаджиев, в России верховенство права обычно рассматривается как элемент более широкой правовой концепции – концепции правового государства; и такое восприятие можно найти в учебниках по конституционному праву, в правовой доктрине и в судебных решениях¹. В российском конституционно-правовом и управленческом лексиконе возможна конструкция «благое правление» («благое управление») как стремящееся к всемерному достижению общественного блага и общественной справедливости в результате эффективного государственного управления. Возможна и в конституционном законодательстве РФ формализация права на благое и эффективное управление, тем более что ряд учёных предлагали формулировку права, аналогичного праву на хорошее управление.

А.В. Безруков

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Правопорядок является первоосновой для качественной реализации правовых предписаний и эффективного функционирования государственно-правового механизма. И сегодня одной из первостепенных задач Российского государства является эффективное обеспечение конституционного правопорядка органами публичной власти, что во многом обуславливает и качественно определяет состояние российской государственности.

В современном конституционно-правовом осмыслении категория «конституционный правопорядок» последовательно находит свое

¹ Gadzhiev G.A. The Russian Judicial Doctrine of the Rule of Law: Twenty Years After // The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat), Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice 38 / J.R. Silkenat et al. (eds.). Switzerland : Springer International Publishing, 2014. P. 209.

понимание в широком смысле. Такой порядок вбирает в себя все проявления, соответствующие и не соответствующие действующим правовым актам, первоосновой для которых выступают нормы конституционного законодательства. Любое противоправное проявление (нарушение правопорядка) необходимо рассматривать как нарушение установленного конституционного правопорядка, что дает основания рассматривать конституционный правопорядок в контексте социального порядка в целом¹.

Таким образом, правопорядок есть состояние упорядоченности общественных отношений, результат действия права. Как ядро социального порядка его развивает и конкретизирует конституционный правопорядок.

Эффективная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность, законодательная власть конструирует соответствующие Конституции РФ и конкретизирующие ее положения правила поведения, создает условия для установления конституционного правопорядка. Исполнительные и судебные органы, реализуя и применяя правовые нормы, непосредственно обеспечивают правопорядок. Тем самым органы публичной власти самостоятельно и в постоянном сотрудничестве устанавливают и обеспечивают конституционный правопорядок.

Качественное состояние и эффективность обеспечения конституционного правопорядка способствуют укреплению механизма российской государственности, в рамках которого формируется система консолидированного функционирования и сотрудничества государственных структур и общественных формирований.

Анализ качественного состояния и устойчивости конституционного правопорядка как фундаментально-ценностной основы правопорядка в целом должен проводиться исходя из следующих критериев: качество и полнота правового регулирования; уровень и динамика противоправных проявлений; эффективность деятельности ор-

¹ См.: Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России. М., 2018. С. 77–80; Нарутто С.В. Верховенство Конституции как основа конституционного правопорядка в России // Российское право: образование, наука, практика. 2018. № 3. С. 30–31; Прудников А.С. Конституционный порядок и национальная безопасность – базовые основы жизнедеятельности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 10. С. 139–140.

ганов публичной власти по обеспечению конституционного правопорядка.

В случаях различных правонарушений и отклонений от установленного конституционного правопорядка в тех или иных публично-территориальных образованиях органы государственной власти принимают комплексные меры, направленные на его восстановление: от законодательных решений до федерального вмешательства в дела субъектов Федерации. В последнем случае общим основанием будет невозможность восстановления конституционного правопорядка без вмешательства Федерации¹. В таком случае правильнее видеть речь о восстановлении отдельных элементов правопорядка, которым или существует реальная угроза причинения вреда.

Конституционно-правовое осмысление правопорядка сквозь призму российской государственности предполагает комплексный подход в разработке конструкции государственно-правового механизма, в основе которого лежит конституционный принцип разделения властей. Без консолидации законодательной, исполнительной и судебной властей невозможно установить должный правопорядок и обеспечить консолидацию органов государства по его обеспечению², ориентированный на укрепление как конституционного правопорядка, так и российской государственности.

Между тем правопорядок не существует произвольно, он отражает качественное состояние государственно-правовой жизни общества, а проводимые процессы реформирования российской государственности взаимообусловлены и отражаются на качестве обеспечения правопорядка.

В этой связи интересна идея поликонтекстуальной природы правопорядка. Предлагаемые взаимосвязанные категории «законность» и «необходимость» показывают единство и противоречие социально-правовой природы правопорядка, позволяя выработать критерии его качественного состояния. Многообразие форм, их взаимодействие и конфликт свидетельствуют, что количественные и каче-

¹ См.: Басиев М.С. Институт федерального вмешательства как чрезвычайный механизм обеспечения конституционного правопорядка на территории федеративного государства: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9–14.

² См.: Безруков А.В. Указ. соч.

ственные показатели состояния правопорядка находятся как в правовой, так и социальной сферах¹.

Таким образом, в обозримой перспективе необходима разработка системы критериев и показателей оценки как качественного состояния конституционного правопорядка, так и эффективности его обеспечения уполномоченными субъектами. Такая идея приобретает прикладное значение, позволит использовать правопорядок как реальное средство совершенствования правового регулирования, а его эффективное обеспечение как фактор укрепления российской государственности.

С.Э. Либанова

ДЕМОКУРИЯ КАК УНИКАЛЬНЫЙ СПОСОБ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Реализация закрепленного в Конституции РФ приоритета признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека невозможна без выполнения государством задач по развитию гражданского общества. Необходимо признание функций общественного надзора за соблюдением Конституции РФ не только государственными органами, но и отдельными институтами гражданского общества.

Диалектика взаимоотношений гражданского общества и государства на современном этапе российской политической истории сложна и противоречива. Между ними происходит своеобразное разделение организационно-управленческого труда, что нередко порождает конфликт интересов в сфере обеспечения конституционных прав.

Государственность – понятие широкое и многоаспектное. Единобразия понимания ее в современной науке нет. Несмотря на то, что многие российские политики, эксперты и журналисты неоднократно заявляли о необходимости «укрепления российской государственности» как об одной из своих собственных программных базовых формул и об исключительной актуальности указанной проблематики как

¹ Свинин Е.В. Правопорядок как воплощение идей законности и необходимости // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 33–38.

таковой в принципе, объем и содержание термина «государственность» до сих пор остается расплывчатым и неопределенным.

Предлагаем рассмотреть государственность с позиции гармоничного интегрирования государства и гражданского общества как институциональных систем, определив контуры характера и степени взаимоотношений и взаимопроникновения государственной власти и структур гражданского общества в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека.

Гражданское общество как саморазвивающаяся система всегда ощущало и ощущает давление со стороны государственной власти. В свою очередь, государство не может функционировать без свободного развития общества, активно контролирующего государственную деятельность. Незрелость гражданского общества позволяет государству узурпировать его полномочия и смещать приоритеты. Присвоение государством общественных функций ведет к бюрократизации государственного аппарата и социального управления.

Представляется, что реализация приоритета прав и свобод человека не состоится без выполнения государством задач по развитию гражданского общества и законодательному признанию функции профессионально-правового общественного надзора за его отдельными институтами. Такой надзор нами предлагается определить как принципиально новое политико-правовое явление, поименованное «демокурия» (от лат. *demos* – народ, *curij* – надзор, особая группа, правовой). Его мы понимаем как профессионально-правовой общественный надзор со стороны особых институтов гражданского общества, состоящих из юристов, за обеспечением конституционных прав и свобод человека, гражданского общества и Конституции РФ органами системы публичной власти.

Обеспечение конституционных прав и свобод подразумевает деятельность по их охране, защите, восстановлению, эффективность которой зависит от кросскультурного¹ взаимодействия государственных органов, наделенных властными функциями контроля, и институтов гражданского общества, обладающих особыми качествами (профессиональное знание права), позволяющими им осуществлять профессионально-правовой общественный надзор. Именно надзор, а не контроль. Этот концептуальный вывод сделан нами

¹ Мацумото Д. Психология и культура. СПб. : Питер, 2002. С. 10.

на основе разграничения полномочий в сфере обеспечения конституционных прав человека по результату: у контрольных – окончательность и обязательность указаний, обеспеченная силой государств; у надзорных – предварительность и рекомендательность, требующая для реализации наличия властных полномочий.

В подтверждение данного тезиса приведем точку зрения М.А. Шафира, отмечавшего, что между конституционным контролем и конституционным надзором существуют определенные различия. Орган, осуществляющий надзор, не может сам ни отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений. Контроль заключается в самом непосредственном вмешательстве контролирующих в деятельность контролируемых¹.

Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не обеспечило повсеместное внедрение общественного контроля за обеспечением осуществления основных прав человека органами системы публичной власти из-за отсутствия законодательно закрепленного механизма такой реализации и обязательности выполнения указаний общественного контролирующего субъекта, что не привело к укреплению российской государственности.

Оценка рассматриваемых понятий в сфере регулирования обеспечения конституционных прав человека должна основываться на результате реализации полномочий субъектов, позволяющем четко определить эффективность деятельности и применить меры ответственности.

Таким уникальным способом укрепления российской государственности является внедрение в практику предложенной нами доктринальной категории «демокурия». Способами и методами, позволяющими обеспечить конституционное гарантирование прав через конституционное правоприменение в деятельности всех правоприменителей, являются демоконтроль (например, суд присяжных из бывших юристов) и демокурия за обеспечением органами системы публичной власти основных прав человека, принципиально отличающиеся профессиональным знанием права субъектами.

¹ См.: Шафир М.А. Компетенция СССР и союзных республик. М. : Наука, 1968. С. 208–209.

Гражданскому обществу необходимо определить организации, которые в силу социального и правового положения способны реально осуществлять не только профессионально-правовой общественный надзор, но и общественный контроль, предполагающий наличие полувластных функций, например, право вынесения вотума недоверия представителю власти определенного уровня, доведенное до сведения вышестоящего органа власти, являющегося основанием для отстранения его от занимаемой должности (аналогия с судом присяжных). Это может быть право омбудсмана-юриста на приостановление незаконной деятельности чиновника, нарушающего права человека.

Реальное воплощение в общественно-правовую сферу эффективного общественного контроля и общественного надзора рассматривается нами как путь гармоничного интегрирования современных общественных и государственных институтов и уникальный способ укрепления российской государственности.

М.А. Митюков

КОМИССИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО АРБИТРАЖА КАК ОДИН ИЗ ФОРМАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ 1993 г. (к историографии вопроса)

Участвующие в работе Конституционного совещания судьи Конституционного Суда Российской Федерации были приглашены Президентом в качестве членов в Комиссию конституционного арбитража этого совещания¹. Идея создания такой комиссии, по авторитетному свидетельству С.А. Филатова, принадлежала помощнику Президента Ю.М. Батурину². Хотя и в распоряжении об учреждении комиссии не был указан количественный и персональный (за исклю-

¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 24 июня 1993 г. № 461-рп «О Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания» (см.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1996. Т. 14. С. 3).

² См.: Филатов С.А. Совершенно секретно. М. : Вагриус, 2000. С. 334.

чением крупных ученых в области права) состав Комиссии, но анализ ее решений позволяет сделать вывод, что в ней было не более 22–23 членов, и на первых порах в ней участвовал В.Д. Зорькин, избегавший обычно работу в других форматах Конституционного совещания¹. Причем судьи в названной комиссии были большинством в её составе², который был частично переменным (одни судьи КС или ВАС РФ заменялись другими).

В период с 25 июня по 1 ноября 1993 г. Президент вынес на решение Комиссии 17 крупных конституционных вопросов (многие из которых состояли из ряда подвопросов), относящихся к преамбуле, первой главе и 20 статьям проекта Конституции. Лишь один из них касался Конституционного Суда РФ: предоставить ли ему, как и прочим высшим судам, право законодательной инициативы в пределах компетенции. Решения Комиссии конституционного арбитража были учтены в тексте соответствующих статей проекта Конституции³. Ещё тогда судья Конституционного Суда Б.С. Эбзеев подметил: «...все участники Конституционного совещания согласились с тем, что слово Комиссии конституционного арбитража, созданной распоряжением Президента, является последним словом»⁴.

Документальные источники о Комиссии конституционного арбитража (списки её членов; вопросы Президента, внесенные на её рассмотрение; решения с указанием принятых рекомендаций, результатов голосования, наличия особых мнений или предложений об иных решениях) впервые были опубликованы в 1996 г. в уже упомянутом многотомном сборнике материалов Конституционного совещания. Здесь же приведены мнения участников Конституционного совещания о «подлинной функции» Комиссии конституционного арбитража (А.М. Яковлев), о характере решений этой Комиссии по спорным правовым вопросам (Ю.Х. Калмыков, С.А. Филатов, Н.Т. Рябов, В.Ф. Шумейко), процедуре проведения заседаний, принятия и оформления решений Комиссии (Ю.А. Рыжов, В.Л. Шей-

¹ См.: Батурич Ю.М. Конституционные этюды. М. : Ин-т права и публичной политики, 2008. С. 15–21 прил.

² См.: Конституционное совещание... Т. 15. С. 73.

³ См.: Конституционное совещание... Т. 16. С. 9, 94, 145; Батурич Ю.М. Указ. соч. С. 26 прил.

⁴ См.: Конституционное совещание... Т. 17. С. 281.

нис)¹. В 2008 г. Ю.М. Батуриным приведены факсимильные копии названных документов в приложениях к «Конституционным этюдам». Можно вполне согласиться с утверждением М.А. Краснова о том, что Ю.М. Батурин в такой форме «ввел в оборот совершенно новые документальные свидетельства, которые еще предстоит осмыслить»².

Отдельные архивные документы о Комиссии конституционного арбитража были введены в научный оборот автором этих заметок. Речь, в частности, идет о письме С.М. Шахрая Б.Н. Ельцину (не позднее 07.07.1993), в котором он ставит под сомнение решения Комиссии конституционного арбитража, заявляя: «...рекомендации Конституционного арбитража не могут рассматриваться как “истина в последней инстанции”, поскольку в основе своей (из-за участия в их заседаниях “московского” большинства) не учитывают многие принципиальные требования представителей республик и регионов»³.

К сожалению, некоторые из архивных документов, в частности отдельные служебные записки Ю.М. Батурина об её заседаниях, ещё не опубликованы⁴.

Естественно, что Юрий Михайлович впервые дал и краткий научный анализ деятельности Комиссии конституционного арбитража, охарактеризовав её как «опыт рефлексивных решений»⁵. Аспекты истории этой Комиссии затрагивались и в отдельных рецензиях на уже названный сборник Ю.Н. Батурина, а также в одной из научных статей, с приведением дополнительных деталей участия судей Конституционного Суда в этом формате Конституционного совещания⁶. Интересно рассказал о стиле, порядке и процедуре ра-

¹ См.: Конституционное совещание... Т. 14. С. 3; Т. 15. С. 3–12, 417–460; Т. 16. С. 3–10; Т. 20. С.461–467.

² См.: Краснов М.А. Рецензия на кн.: Ю.М. Батурин. Конституционные этюды // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 164–167.

³ См.: Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 457. Л. 5, 162–164.

⁴ Митюков М.А. Правовая природа, организация и деятельность Конституционного совещания 1993 года // Меняясь сам, изменяй мир к лучшему: материалы науч. конф., посвящ. памяти Г.В. Барабашева. Москва, 17 ноября 2004 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 39.

⁵ Батурин Ю.М. Указ соч. С. 57–62.

⁶ См.: Станских С.Н. Конституционные этюды проф. Ю.М. Батурина // Юридический мир. 2008. № 9. С. 74–80; Он же. Комиссия конституционного арбитража Конституционного совещания: историко-правовое исследование //

боты Комиссии конституционного арбитража Н.Т. Ведерников в интервью Ивану Марино, сообщая подробности обсуждения ею вопросов о местном самоуправлении и прокуратуре. В частности, Б.Н. Ельцин предложил Комиссии работать в режиме свободной демократии, избрав из своего состава самостоятельно, постоянно действующего председательствующего на заседаниях, либо определить процедуру председательствовать в заседании по установленному порядку, что позволит любой вопрос обсуждать в формате свободного диалога, принимая решения по каждому вопросу в выбранной форме тайного или открытого голосования, но решения в итоге безусловно должны приниматься большинством голосов и формулироваться как окончательные решения Комиссии только в письменном виде. В результате обсуждения постоянным председательствующим был избран академик В.Н. Кудрявцев, и дальнейшая работа Комиссии протекала в «подсказанном» Президентом режиме. Подытоживая ответ на вопрос о Комиссии конституционного арбитража, Н.Т. Ведерников в принципе правильно отмечал, что она «сыграла свою положительную роль в доработке проекта ныне действующей Конституции Российской Федерации и не последняя роль в этом принадлежала судьям Конституционного Суда РФ»¹. В позитивном ключе об этой комиссии и участии в ней судей Конституционного Суда отзываются и в современных, но редких работах исторического характера².

И.Ю. Остапович

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В современный период всё чаще проявляются скрытые угрозы. В частности, возникновение мировых экономических кризисов, техногенных катастроф, пандемия глобального масштаба и другие яв-

Конституция Российской Федерации: доктрина и практика : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (СПб., 13–14 ноября 2008 г.). М. : Норма, 2009. С. 251–259.

¹ Цит. по кн.: Марино И. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. : Алми, 2006. С. 44–48.

² См.: Эпоха Ельцина: Очерки политической истории / авт. кол. Ю.М. Батурич, А.Л. Ильин, В.Ф. Кадацкий и др. М. : Вагриус, 2001. С. 500–501.

ления, о которых мы не можем знать заранее, вместе с тем способных кардинально изменить ситуацию в мире (или государстве) и повлиять на безопасность.

Известная теория «черный лебедь» рассматривающая редкие события, которые имеют значительные последствия, определяет внезапные события современности как дающие мощный импульс в развитии социально-экономических и политических процессов. Квинт-эссенцией указанной теории выступает афоризм «*важно не то, что мы знаем, важно то, чего мы не знаем*»¹ и заключается в том, что труднопрогнозируемые и неожиданные события могут иметь значительные последствия для современных стран. Представляется, что обозначенный феномен касается и конституционных процессов, происходящих в России, стабильность которых весьма условна и в силу определенных обстоятельств трудно прогнозируема.

Поэтому, как представляется, нужны не только точечные конституционные корректировки, направленные на минимизацию рисков и снятие возможных противоречий в сфере конституционных, национальных, религиозных, языковых и миграционных процессов, но и комплексный подход, направленный на обеспечение экономической и политической безопасности общества.

Так, в Конституции России ярко прослеживается неопределенность конституционного статуса Центрального банка Российской Федерации. В частности, в ст. 75 Конституции России установлено, что защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации (далее – ЦБ РФ), которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Как известно, банковская система необходима для обеспечения всех отраслей экономики финансовыми ресурсами. При этом в современной истории Российской Федерации население нередко испытывало и продолжает находиться в состоянии ограниченных конституционно-экономических прав, которые вызваны действиями ЦБ РФ (1998², 2009, 2014 гг.¹ и др.). Указанное влияет не

¹ Нассим Николас Талеб. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. URL: <http://bookz.ru>

² Дефолт 1998 года в России: причины, хронология, последствия. URL: <https://ria.ru/20110824/422807796.html> и др.

только на социально-экономическое благосостояние жителей России, но и на инвестиционную привлекательность страны.

Для сравнения, в некоторых зарубежных странах существует термин четвертой ветви власти – контрольно-финансовой, к которой и относят Национальные банки, и их статус закреплен в конституциях этих государств. Даются четкие определения основных направлений деятельности их национальных банков. Установлены прозрачные механизмы. На законодательном уровне вводится термин «девальвация» и устанавливается ответственность в области обеспечения экономической безопасности, которая позволяет минимизировать риски, связанные с экономической деятельностью.

Вместе с тем известно, что в целях обеспечения макроэкономической стабилизации и сбалансированности экономики власти многих стран сознательно осуществляют девальвацию национальных валют. Отмеченное ограничивает права граждан. Таким образом, в целях конституционно-экономической безопасности страны и защиты конституционных прав граждан необходимо более «прозрачно» определить конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации с установлением действенных механизмов ответственности в области финансовой политики.

А.М. Барнашов

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О СОГЛАСОВАНИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ПРАВА ПРИ ИХ РАСХОЖДЕНИИ

Российская Федерация, являясь интегральной частью мирового сообщества, исходит из необходимости позитивного отношения к международному праву как самостоятельной правовой системе, нормы которой создаются на основе свободной договоренности между суверенными государствами в целях обеспечения всеобщего мира, безопасности и сотрудничества, а поэтому реальной, действенной альтернативы международному праву нет.

¹ Секрет девальвации: почему в 2014 году обвалился рубль. URL: <https://news.rambler.ru/other/42105769-sekret-devalvatsii-pochemu-v-2014-godu-obvalilsya-rubl/>

Конституция РФ (как и основные законы многих других стран) устанавливает высокий статус общепризнанных принципов и норм международного права, определяет главные направления взаимодействия своего законодательства с международно-правовыми нормами, механизм их согласования и сбалансирования в коллизионных ситуациях, порядок и способы выполнения своих договорных обязательств. В то же время, учитывая реалии международной жизни, Конституция РФ не идеализирует международное право, не признает его «высшим правом», не считает, что все его правила обладают абсолютным приоритетом и автоматически преобразуются в нормы законодательства страны, а исходит из того, что действовать непосредственно в правовой системе России могут только положения официально опубликованных международных договоров (не требующих издания внутригосударственных актов для их применения), в отношении которых она на основе взаимности в форме федерального закона выразила окончательное согласие на юридическую обязательность их для себя.

Новая практика современных международных отношений свидетельствует, что США и некоторые другие западные партнеры пытаются (например, в рамках Всемирной торговой организации) в своих интересах во вред сообществу подчинить согласованные конвенционные положения действию национального права и тем самым исказить их согласованный смысл и силой навязать свое законодательство другим странам, применяя его экстерриториально и злоупотребляя различного рода нелегитимными санкциями на основе арбитражных решений. В связи с этим, опираясь на свое безусловное верховенство и доминирующее положение в иерархии норм, Конституция РФ устанавливает пределы действия иностранного законодательства и международного правопорядка в своей национальной правовой системе, регулирует степень ее открытости к международному праву, обеспечивая тем самым свою конституционную идентичность и защищая государственный суверенитет, который является основой создания и функционирования международного права.

В соответствии с Конституцией при осуществлении нормоконтроля включенных в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права Конституционный Суд РФ в процессе толкования раскрывает их конституционный смысл, определяет их место и роль в механизме обеспечения взаимодей-

ствия с нормами национального права и, выявив возникшую правовую неопределенность, ориентирует исполнителя на правильное (т.е. соответствующее Основному закону) применение международных стандартов, устранение иных интерпретаций из правоприменительной практики.

Что касается международных договоров РФ, то они, будучи равны по статусу федеральному закону, в случае их несогласованности обладают не общим приоритетом, а лишь приоритетом применения (т.е. имеют большой вес) в целях гармонизации их взаимодействия. Никакой противоречащий Конституции РФ международный договор не может быть заключен, а если он по каким-то причинам был подписан, то не должен ратифицироваться и вступать в силу.

В развитие отечественного опыта взаимодействия национального и международного права в рамках взаимообогащающего диалога судов и с учетом практики конституционного регулирования других государств Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 20 марта 2020 г. вносит некоторые существенные коррективы в решение этих проблем.

Важное значение имеет наполнение новым содержанием ст. 79 Конституции, предусматривающей, что как суверенное государство Российская Федерация может участвовать в различных международных организациях (универсальных и региональных), объединяющих усилия государств для решения общих проблем в тех или иных сферах сотрудничества. В том числе учреждений наднационального характера, имеющих постоянные институты, включая межгосударственные органы по разрешению возникающих споров, и в соответствии с учредительным договором требующих от участников на основе взаимности передачи такому интеграционному союзу части своих полномочий.

С целью предотвращения утраты страной своей правосубъектности и обеспечения национальной безопасности данная статья устанавливает два ограничения для участия России в таких наднациональных объединениях: передача полномочий недопустима, если она, во-первых, может повлечь ограничение прав и свобод человека и, во-вторых, противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

При этом для обеспечения приоритета конституционных ценностей, поддержания справедливого баланса между сохранением госу-

дарственного суверенитета и выполнением своих международных обязательств ст. 1 Закона о поправке предусматривает дополнение ст. 79 Конституции РФ положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров РФ в противоречащем Конституции истолковании, не подлежат исполнению в стране. Преодоление таких коллизий отнесено к полномочиям не органов исполнительной власти, а Конституционного Суда РФ с тем важным уточнением, что он теперь разрешает вопрос о возможности исполнения решений не только межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ (ст. 125).

Как известно, оговорка «о публичном порядке» (правопорядке) применяется во многих правовых системах (хотя и не имеет четкого определения и последовательной практики): она устанавливает, что нормы иностранного права, судебные решения, частные договоры не применяются, если последствия явно противоречат устоям общества, его «духовной жизнеспособности», «общему благу», основополагающим конституционным принципам, их существенным характеристикам и содержательному ядру, критериям разумности и справедливости, нарушают сложившийся баланс законных интересов субъектов права, а тем более покушаются на защищаемые государством как публичным сообществом особо важные общенародные «солидарные» интересы, которые и обуславливают волю народа, лежащую в основе Конституции и определяющую ее общеобязательность. В соответствии с выработанным правовым механизмом разрешения возникающих коллизий уполномоченные государственные органы, ответственные за обеспечение выполнения международных договоров РФ, а именно Президент РФ и Правительство РФ, в случае установления невозможности исполнить вынесенное в отношении России как государства-ответчика решение межгосударственного субсидиарного судебного органа, основанного на Конвенции, обязывающее к принятию мер общего и индивидуального характера, правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ для разрешения

вопроса исполнимости соответствующего решения Европейского суда по правам человека, принятого с явным превышением полномочий и вступающего в противоречие с положениями Конституции РФ.

В соответствии с дополнением к ч. 6 ст. 125 Конституции РФ «акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании».

В «Заключении Конституционного Суда РФ» от 16 марта 2020 г. о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ подчеркнуто, что данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционного приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций. Применение процедуры оценки на соответствие Конституции РФ решений Европейского суда по правам человека в контексте возможности или невозможности в исключительных случаях их исполнения на территории Российской Федерации позволяет защищать публичный порядок, верховенство Конституции и национальный суверенитет.

С.А. Татаринов

ПОЛНОМОЧИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРОБЕЛОВ В ТЕКУЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Одним из приоритетных направлений деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению конституционного правосудия как защитника Конституции является оказание помощи представительным (законодательным) и иным уполномо-

ченными государственными органами в законотворчестве. Важность выполнения данной функции Конституционным Судом обуславливается правовыми последствиями вынесенных им итоговых решений в сфере нормоконтроля, которые обычно предполагают совершение нормотворческими органами активных действий по приведению актов, признанных неконституционными, в соответствии с требованиями Конституции РФ. Традиционно в литературе все полномочия Конституционного Суда РФ по участию в законотворчестве принято классифицировать на негативные и позитивные¹. Реализация негативных нормотворческих прерогатив Конституционным Судом подразумевает то, что законодательный акт, объявленный им неконституционным, не может продолжать действовать и применяться на практике.

В противоположность позитивные нормотворческие полномочия подразумевают возможность Конституционного Суда РФ в известных пределах и формах участвовать в создании новых норм права. Так, согласно п. 6 ст. 125 Конституции РФ признание Конституционным Судом нормативного правового акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции влечёт за собой утрату юридической силы дефектного акта, т.е. он вытесняется из системы законодательства и у нормотворческого органа появляется обязанность принять новый правовой акт об отмене акта, признанного неконституционным, и устранить сложившийся правовой пробел в правовом регулировании (ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)². В этой связи обнаружение подобного рода изъянов в текущем законодательстве, затрагивающих конституционные ценности и интересы, имеет конституционно-правовое значение и требует поиска специальных правовых средств по их снятию, вырабатываемых в практике Конституционного Суда РФ. Причём главными условиями оценки, конституционности законодательных пробелов Конституционным Судом следует считать, что они не должны по своим последствиям вести к угрозе более существенных нарушений конституционных прав и свобод личности и подразумевать необходимость их устране-

¹ Витрук Н.В. Верность Конституции. М. : Изд-во РАП, 2008. С. 252.

² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №-1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ния органом конституционного правосудия. Именно, учитывая специфику назначения различных средств разрешения конституционно-правовых пробелов, конституционный судебный механизм их преодоления в основном ограничивается корректировкой действия принятых актов, конституционно-правовым истолкованием смысла законов либо обоснованием рекомендаций в будущем правовом регулировании законодателю.

А.А. Исаева

ИММАНЕНТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ СВОБОДЫ СОВЕСТИ

Свобода совести обладает высоким конституционно-правовым значением и нашла свое закрепление во многих конституциях и международных документах. Ее содержание дискретно и имеет свою структуру. Внешние границы или имманентные пределы свободы совести объединяют ряд правомочий в сфере выбора системы убеждений для оценки своих деяний, мыслей, явлений действительности и т.п., детерминирующих поступки и деятельность личности. Природа предела свободы совести носит онтологический характер и не зависит от наличия или отсутствия его конституционного закрепления. Эти естественные границы свободы совести представляют собой не ее ограничения, а нормативное содержание и круг правомочий, предопределенный общей целью, тем, что можно охарактеризовать как «ядро» свободы совести.

В то же время объем свободы совести имеет сложную топологию, делимую на части, что определяет ее внутреннюю структуру. Одна из ее частей объединяет в себе правомочия, подвергаемые ограничениям того или иного генезиса. Другая – сфера свободы лица, т.е. те возможные проявления личности, которые остаются за исключением ее правовых ограничений. Ограничения свободы совести можно рассматривать как количественное или качественное сужение правомочий данной свободы в ходе ее реализации. Если пределы носят онтологический характер, то природа ограничений субъективна и детерминируется необходимостью, а она может быть различной в конкретных исторических, политических, культурных условиях и т.д.

В конфликтной ситуации возникает вопрос о допустимости ограничений. Для его решения органы конституционного нормоконтроля уже на первом этапе анализа определяют, будет ли конкретная возможность охватываться пределом свободы совести. И если она подпадает под защиту, то можно использовать тот или иной механизм, например, принцип пропорциональности или метод взвешивания интересов, и решать вопрос о допустимости ограничений. За последние пятьдесят лет широкое распространение получил принцип пропорциональности. Сегодня это всеобъемлющий принцип конституционного судопроизводства, элементы которого используются, например, Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) и Конституционным Судом РФ.

В практике ЕСПЧ можно выделить три подхода в определении того, было ли в принципе нарушено конкретное право, т.е. три подхода к определению предела свободы совести. Во-первых, суд может сослаться на то, что то или иное действие было религиозно мотивировано или вдохновлено религией или верой. Во-вторых, в ряде случаев ЕСПЧ идет по пути раскрытия правомочий, которые охватываются свободой совести. И, в-третьих, в ряде случаев суд лишь соглашается с заявителем или правительством в том, что нарушение свободы совести имело место¹.

В свою очередь, исходя из анализа решений Конституционного Суда РФ, можно заключить, что этот орган не уделяет должного внимания определению пределов свободы совести. Как самостоятельный этап в мотивировочной части постановлений и определений он не прослеживается, в отличие от решений ЕСПЧ. Лишь в редких случаях, например в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П², можно увидеть попытку определения, охваты-

¹ European Convention on Human Rights. Judgment of 5 December 2017. *Hamidović v. Bosnia and Herzegovina*, Application no. 57792/15. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179219> (дата обращения: 01.03.2020).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» // Собрание законодательства РФ. 1999. 20 дек. № 51. С. 6363.

ваются ли объемом свободы совести те правомочия, на нарушение которых жалуются заявители. Поэтому представляется, что в современных условиях высоких стандартов в отношении судебных решений Конституционный Суд РФ должен не ситуативно применять уже разработанные методики проверки ограничений на допустимость или выработанные самостоятельно принципы, а делать это постоянно и последовательно.

Д.А. Авдеев

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМАТИКУ ФОРМЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Известно, что еще с античных времен споры о влиянии формы на содержание и соответственно содержания на форму предопределяли научные воззрения на государственно-правовую проблематику и прежде всего в вопросах поиска наилучшей формы правления, которая способна обеспечить эффективное управление социальными процессами.

Наряду с формой правления немаловажное значение имеет форма государственно-территориального устройства, которая не в меньшей мере оказывает влияние на результативность государственного управления, задавая вектор распределения государственных полномочий между центральными и региональными (местными) органами власти. Следовательно, выбор того или иного вида формы правления и государственно-территориального устройства во многом будет определять эффективность публичного управления, значимость выбранной модели организации публичной власти, принципы и порядок образования (формирования), систему и структуру ее органов, их взаимодействие между собой.

Поэтому выбор формы правления, равно как и государственно-территориального устройства, зависит от многих факторов (исторического развития, национального состава населения, политического развития, социально-экономического состояния общественных отношений, правовой культуры общества, географического положения и т.д.). Учет этих и других обстоятельств в их комплексной взаимо-

связи позволит определить наиболее оптимальную форму государства. В противном случае несоответствие или же игнорирование необходимой (востребованной) формы правления и территориального устройства может привести к нежелательным последствиям и оказать негативное влияние на дальнейшее развитие общественных отношений в социуме¹.

Например, несвоевременное, насильственное изменение формы Российского государства в начале XX в. и, установление социалистического стиля управления на основе тотального разрушения складывающегося столетиями уклада общественной жизни и государственного строя привело к деэволюционному развитию государственно-правовых институтов. Однако и советская система государства и права была трансформирована аналогичным образом, в результате чего произошла очередная смена формы правления и модернизация территориального устройства. Как показывает отечественный опыт государственного строительства, любое реформирование в нашей стране начинается тогда, когда момент необходимости постепенного, поэтапного перехода упущен и наступило время скоротечных, чаще всего политически поспешных, научно необоснованных, экономически невыверенных решений.

В этой связи полагаем, что любой процесс, касающийся реформирования организации и деятельности органов публичной власти, который затрагивает собой изменение той или иной части формы государства, должен исходить из предшествующего правового опыта, тем самым обеспечивая некую преемственность в развитии, и быть направлен на перспективу совершенствования их функционирования с учетом меняющихся обстоятельств.

В любом случае форма государства должна соотноситься с его сущностью и содержанием. Так, нельзя, к примеру, провозглашать народовластие в условиях абсолютизма монаршей власти, уславливать федералистские начала в государстве унитарного типа. Все эти и другие изменения требуют дозированной доли их внедрения в практическую деятельность. Безусловно, это касается и любых конституционных модернизаций формы Российского государства.

¹ Авдеев Д.А. Форма и содержание государства как политико-правовая гармония // Вестник Пермского государственного университета. 2012. № 4 (18). С. 8–13.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Актуальной проблемой современного этапа конституционного развития Российской Федерации выступает становление и развитие федерализма как формы решения вопроса о территориально-политической организации общества и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями¹, поскольку Россия – многонациональное государство, в качестве основ конституционного строя которого выступают общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов наряду с уникальной структурой федеративного устройства, сочетающей оба принципа построения субъектов Федерации – территориального и национального².

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, изначально получившая определенное разрешение в Федеративном договоре (за его основу фактически был взят четвертый раздел проекта Конституции России, подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов по состоянию на 2 марта 1992 г.), а после в нормах Конституции Российской Федерации, в настоящее время актуализирована вопросами нахождения оптимальных форм и путей сотрудничества федерального центра со всеми субъектами в свете последствий реформ, направленных на усиление централистских начал в организации государственной власти. Как отметил А.И. Казанник, «вариант консти-

¹ Альварес М.Г. Основные черты и тенденции развития федерализма в зарубежных странах // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 107; Гаранжа А.П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 3; Стенограмма юбилейного заседания Конституционного клуба. Обсуждение статьи В.Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» (Москва, Президент-Отель, 6 декабря 2018 г.) // Конституционный вестник. 2019. № 4 (22). С. 67.

² Устименко Н.А. Конституционно-правовые аспекты территориальной целостности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

туционного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами нельзя признать оптимальным. Он открывает неограниченную возможность Российской Федерации самостоятельно регулировать широкий круг общественных отношений, составляющих предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов»¹. Д.А. Ивайловский связывает проблемы развития российского федерализма с наличием большого количества дотационных субъектов Федерации².

Таким образом, необходимость совершенствования федеративных отношений в современной России очевидна, в связи с чем неизбежен поиск путей оптимального развития российского федерализма. Это касается не только построения гармоничной федеративной модели на базе норм Конституции Российской Федерации, но и устранения тех недостатков политико-территориальной организации, которые были изначально заложены в ныне действующий Основной закон России в силу существовавшей на тот момент политической реальности и федеративного устройства. При этом крайне актуальным аспектом федеративных отношений является нахождение оптимальных путей сотрудничества Российской Федерации и ее субъектов в целях улучшения жизненных условий и благосостояния людей.

Е.В. Болдырева

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Федеративные отношения, регулируемые нормами конституционного права, имеют в своем составе базовые отношения в сфере образования в части разграничения компетенции. В соответствии со

¹ Казанник А.И. Конституционно-правовые гарантии единства и территориальной целостности современных федеративных государств (сравнительный анализ) // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 4 (45). С. 36.

² Ивайловский Д.А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 37.

ст. 11 Конституции РФ разграничение компетенции между РФ и ее субъектами осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако это не исчерпывающий перечень форм разграничения компетенции в Российской Федерации. На основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹ компетенция также разграничивается федеральным законом, соглашениями о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Федеральный закон как форма разграничения компетенции оказался основным источником, разграничивающим предмет ведения «образование» на полномочия. Так, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» определил в рамках указанного предмета ведения полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 6), органов государственной власти субъектов РФ (ст. 8) и органов местного самоуправления (ст. 9)².

Вопрос о разграничении компетенции в области образования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями остается актуальным. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относятся вопросы присмотра и ухода за детьми, содержания их в муниципальных образовательных организациях; обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий. При этом в России в большинстве муниципальных образований отсутствуют необходимые финансовые, материальные и организационные ресурсы. Муниципальные образования в России объединяют проблемы низ-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2019. № 52. Ст. 7765.

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; 2020. № 6. Ст. 588.

кого уровня доходов муниципальных бюджетов, отсутствия стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии, нехватки квалифицированных кадров. В недавнем времени у органов местного самоуправления были изъяты полномочия по финансированию образовательного процесса в дошкольных образовательных организациях, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек. Это повлекло за собой повышение заработной платы педагогических работников, их социального статуса и престижа профессии. Однако, к примеру, воспитанники детских садов по сей день не получают возможности находиться в благоприятных условиях, так как большинство детских садов не имеют современного ремонта и оборудования. Представляется целесообразным передать полномочия по финансовому обеспечению присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях; обеспечению содержания зданий и сооружений образовательных организаций на уровень субъектов РФ.

А.В. Кукушкина

ДОСТУП ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Возрастающее внимание как в нашей стране, так и во всём мире к проблемам окружающей среды вызвано обостряющимися экологическими проблемами глобального масштаба, острота которых в полной мере ещё не осознана человечеством.

Расширяющийся экологический кризис делает невозможным устойчивое развитие цивилизации. Рост потребления природных ресурсов, деградация основных компонентов биосферы, изменение климата и истощение озонового слоя Земли, экологический ущерб от природного и техногенного воздействия, недостаточный уровень координации действий международного сообщества в области решения экологических проблем – основные факторы, которые должны определить государственную политику и управление в области качества охраны окружающей среды во всём мире.

Более 50 государств Европы, расположенных на небольшом пространстве, весьма зависят друг от друга в вопросах экологии, и поэтому они предпринимают усилия по предотвращению загрязнения и деградации окружающей среды. Сотрудничество ведётся по линии ЕЭК ООН, Совета Европы, Европейского союза, ОБСЕ, СНГ, а также ряда субрегиональных европейских организаций.

Вместе с тем сейчас вопросы такого сотрудничества являются делом не только государств, но и общественности этих государств. Основным направлением сотрудничества Российской Федерации с ЕЭК ООН является процесс «Окружающая среда для Европы», в рамках которого в г. Орхус (Дания) была принята в 1998 г. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Для обеспечения возможности отстаивать право человека на жизнь в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и обитания, и выполнения обязанности как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений человечества, каждая сторона в соответствии с Конвенцией гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в принятии решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Конвенция заложила минимальные базовые стандарты взаимоотношений между ключевыми слоями общества – государством, человеком, бизнесом. Здесь закреплены процедурные гарантии объективности, обоснованности, устойчивости принимаемых экологически значимых решений, на многие десятилетия определяющих направления развития государств и наций.

В соответствии с Конвенцией «экологическая информация» означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

- а) состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты;
- б) таких факторах, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры в области окружающей среды, включая политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказывать воздействие на элементы окружающей среды.

Стороны стремятся обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь в получении доступа к экологической информации.

Как общее правило, экологическая информация предоставляется в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объём и сложность этой информации не оправдывают продление этого периода до двух месяцев после подачи просьбы.

Каждая сторона обеспечивает, чтобы государственные органы располагали экологической информацией в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, что позволило бы принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба.

В российском законодательстве существующие нормы о праве граждан на получение экологической информации, на её участие в принятии экологически значимых решений, на доступ к правосудию по вопросам окружающей среды уже во многом основываются на основных принципах Орхусской конвенции.

Отметим, что в соответствии со ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и информацию о состоянии своего здоровья, о «фактах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей». Должностные лица несут ответственность в соответствии с действующим законодательством за сокрытие от общественности этих фактов и обстоятельств.

А в ст. 42 закреплено право «каждого на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Также ещё 5 декабря 1992 г. принято постановление Правительства Российской Федерации о перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну. Здесь запрещено засекречивать информацию о выбросах и загрязнении окружающей среды, о её состоянии.

Необходимо ратифицировать Конвенцию и принять закон, регламентирующий процедуру принятия экологически значимых решений с участием общественности, а также процедуру такого участия и процедуру доступа к экологической информации. Разработка более четких процедур участия общественности, заблаговременное извещение о самой начальной стадии принятия решений, привлечение

общественности к участию в выработке решения, когда есть возможность принятия реальной альтернативы, должны обязательно проходить при самом активном участии общественности в такой разработке.

Также необходимы эколого-правовое обучение должностных лиц, учёт мнения общественности, приоритетность экологических аспектов, здоровья и экологической безопасности как населения, так и окружающей среды.

А.М. Кальяк

ОТДЕЛЬНЫЕ ИТОГИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Наиболее известным в России и, как представляется, наиболее завершенным европейским проектом в сфере интеграции образования является Болонский процесс. Безусловно, создание Европейского пространства высшего образования (далее – ЕПВО) остается целью будущего времени, как признают сами европейские министры образования, однако степень продвижения в этом направлении за время реализации целей Болонской декларации 1999 г. (далее – Декларация) представляется значительной. В соответствии с Декларацией министры образования стран-участниц ежегодно проводили встречи для координации усилий по её осуществлению. В Лёвенском коммюнике (Лёвен, Бельгия, 28–29.04.2009 г.) были определены приоритеты (а по сути, основные проблемы) для ЕПВО на следующее десятилетие (п. 9–23), среди которых особо выделена академическая мобильность: в 2020 г. по крайней мере 20% выпускников в ЕПВО должны пройти период обучения или научных исследований за рубежом (п. 18).

Как отмечается, «основные препятствия на пути расширения академической мобильности, это – проблема финансирования, слабое владение иностранными языками, несоответствие сроков обучения в зарубежных вузах со структурой их учебных планов, несовпадение направлений (профилей) подготовки по программам высшего про-

фессионального образования»¹. При этом «наиболее широко используемые европейские языки, на которых проводится обучение в странах с высоким процентом приезжающих студентов, – это английский, за которым следуют немецкий, французский и испанский. В шести странах ЕС (Австрия, Германия, Испания, Финляндия, Франция и Ирландия) практически каждый студент владеет хотя бы одним иностранным языком. Более половины студентов, обучающихся в Финляндии, Германии, Франции и Австрии, владеют двумя иностранными языками», и в тех же странах более трети студентов знают три иностранных языка². Мультилингвизм ЕПВО определен спецификой экономик ЕС, среди которых есть несколько стран-лидеров.

Языковая проблема на постсоветском пространстве имеет специфику: русский язык остается языком межгосударственного общения на постсоветском пространстве как на уровне официального общения государственных представителей (СНГ, ЕврАзЭС, ЕАЭС и проч.), так и на уровне частного общения граждан. Однако с распадом СССР и отменой его обязательного изучения в большинстве стран русский язык перестал быть одним из языков бытового общения, молодежь знает русский язык исключительно как иностранный язык, в ограниченных объемах изучаемый в школе.

Однако альтернативы русскому языку в настоящее время на постсоветском пространстве нет. Поэтому для развития экономических взаимосвязей (а общеизвестно, что, например, в Европе, интеграционные процессы в сфере высшего образования являются естественным продолжением политико-правового и экономического объединения стран³) необходимо принятие на межгосударственном уровне (как представляется, в рамках ЕАЭС как наиболее перспективной формы интеграции на постсоветском пространстве) решения о введении в образовательные стандарты стран-участниц в средней и старшей общеобразовательной школах русского языка.

¹ Мошляк Г.А. Исторический опыт реализации основных направлений сотрудничества России и европейских стран в области высшего образования в 1999–2009 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 21, 22.

² Там же. С. 22.

³ Сухова Е.Е. Особенности трансформации систем высшего образования Германии и России в контексте Болонского процесса : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. С. 15.

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА¹

В Конституции РФ 1993 г. Россия признается социальным государством. То есть органы публичной власти должны заботиться о методах реализации социальной функции государства. В настоящее время существует понимание того, что возникла необходимость внести существенные коррективы в характер и методы осуществления социальной функции государства, о чем свидетельствует Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.²

Как отмечается в юридической литературе, социальная функция государства – одно из основных направлений его деятельности, осуществляемое в социальной сфере общественных отношений, по обеспечению гражданам достойного уровня жизни, разрешению социальных противоречий и реализации согласованных интересов граждан, на основе признаваемых в данном обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов³. Социальное государство должно ставить своей целью социальное благополучие человека. К сожалению, российское государство, как указывает И.А. Кравец, не провозгласило в качестве общественного достоинства социальное благополучие человека⁴. Удовлетворение социальных потребностей и интересов, обеспечение социального благополучия населения во многом зависят от обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, где наблюдается снижение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры для граждан и изношенности основных фондов объектов образования, здравоохранения, социального обслуживания и т.п. Одним из способов решения проблем становится

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761 А.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 29.01.2020).

³ Коробов С.Е. Социальная функция государства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 6.

⁴ Кравец И.А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государство и право. 2020. № 1. С. 43.

государственно-частное и муниципально-частное партнерство (далее – публично-частное партнерство (ПЧП)), ослабляющее финансовую нагрузку на бюджетное финансирование.

ПЧП – это сотрудничество публичного и частного партнеров в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов публичной власти (государственной и муниципальной). Это сотрудничество позволяет сохранять выполнение социальных обязательств государства перед населением при отсутствии или нехватке бюджетных средств.

Но в таких проектах имеется тенденция сворачивания социальных обязательств государства, что подтверждается практикой регионов. Например, в Новосибирской области передача в концессию объектов здравоохранения привела к сокращению числа пациентов, обслуживаемых по ОМС: в роддоме – с 1 780 до 48 человек в год, в стоматологической поликлинике – со 130 тыс. до 300 человек в год¹. В этой связи следует обратить внимание на принцип социально-экономического эффекта, который, как отмечает Н.В. Омелехина, нуждается в законодательном закреплении, но отсутствуют конкретные предложения, как масштабировать социально-экономический эффект, как измерить и сопоставить его с иными показателями деятельности партнерства по более-менее объективным, осязаемым критериям².

Кроме того, указанная тенденция говорит о том, что представители бизнеса, преимущественно нацеленные на извлечение прибыли через проекты ПЧП, обладают низкой социальной ответственностью, а законодательство о ПЧП, в свою очередь, не содержит гарантий для публичного партнера, в случае выявления подобных тенденций, повлиять на бизнес.

¹ Золотарева А.Б., Киреева А.В. Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере // Российское предпринимательство. 2015. Т. 16, № 23. С. 42–74.

² Омелехина Н.В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // Финансовое право. 2017. № 5. С. 6.

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Само словосочетание «стратегическое планирование» берет начало от слова «стратегия», которое изначально использовалось в военной тематике как высшая область военного искусства – ведение крупных военных операций и войны в целом, и лишь затем органично стало использоваться в экономической теории, политологии, управлении государством.

В СССР ядром хозяйственной жизни общества была структура национального планирования. основополагающую роль планирования хозяйственной жизни общества подтверждал тот факт, что начиная с 1918 г. соответствующее положение было закреплено в Основном государственном законе – Конституции.

Различное по текстовому выражению, оно оставалось одинаковым по смыслу.

В соответствии с пунктом «к» ст. 49 Конституции РСФСР 1918 г. ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежали все вопросы общегосударственного значения, в том числе, установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Пунктом «г» ст. 17 Конституции РСФСР 1925 г. устанавливалось, что ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежат все вопросы общегосударственного значения, в том числе установление, в соответствии с законодательством Союза Советских Социалистических Республик, плана всего народного хозяйства и отдельных отраслей его на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Согласно ст. 11 Конституции РСФСР 1937 г. хозяйственная жизнь РСФСР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения обществен-

ного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости социалистического государства и усиления его обороноспособности.

Статьей 16 Конституции РСФСР 1978 г. было закреплено, что экономика РСФСР является составной частью единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории СССР. Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций. При этом активно используются хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы.

На современном этапе появление такого явления, как «стратегическое планирование», в Российской Федерации было обусловлено принятием Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 1995 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», которые впервые закрепили легальное понятие «стратегическое планирование». До принятия Основ ни доктрина, ни действующее законодательство не давали универсального определения стратегического планирования.

В действующей в настоящее время Конституции Российской Федерации 1993 г. нет упоминания о каком-либо плановом показателе. Очевидно, что это связано со временем принятия Основного закона – временем всеобщего отрицания достоинств и достижений советской экономики. Однако значение принимаемых в настоящее время актов стратегического планирования позволяет вести речь об их важном значении на пути реализации конституционных ценностей.

С.Е. Дробот

ДИСКУССИИ О РАЗДЕЛЕНИИ ВЛАСТЕЙ НА КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕЩАНИИ 1993 г.

Предметом дискуссий и разногласий на Конституционном совещании стала система высшей государственной власти. В рамках дискуссии о механизме «сдержек и противовесов» рассматривался во-

прос о рационализации института роспуска парламента. По этому поводу было три предложения: 1) ограничить количество возможных санкций к парламенту со стороны президента; 2) президент в течение первого года не может расформировать парламент; 3) президент вправе либо согласиться с мнением думы о недоверии Правительству и отправить его в отставку, либо не согласиться, и тогда Правительство продолжает свою работу, но в случае повторного вотума недоверия президент может распустить думу. Проходила дискуссия об установлении точного максимального количества роспусков нижней палаты для главы государства. При этом М.В. Баглай предложил вообще исключить право роспуска парламента главой государства с одновременным исключением из проекта возможности выражения вотума недоверия Правительству со стороны Государственной думы¹. Важным пунктом в работе Конституционного совещания был отмечен вопрос о модели исполнительной власти: будет ли президент главой исполнительной власти либо исполнительная власть будет возложена на самостоятельное правительство, а президент наделяется статусом главы государства², а также вопрос о порядке назначения председателя Правительства. Изначально в проекте Конституции устанавливался подход, согласно которому премьер-министра назначает не президент, а Государственная дума по предложению президента.

Оживленную дискуссию вызвал вопрос о наделении главы государства функцией по определению основных направлений внутренней политики государства. А.А. Котенков настаивал на том, что поскольку президент – глава государства, а не глава исполнительной власти, то он должен определять направления государственной политики вообще, а не политику одной исполнительной ветви власти³. Е.А. Данилов указывал, что такая формулировка ставит под сомнение разделение властей, поскольку будет отсутствовать конкуренция между президентом и Федеральным Собранием. По мнению М.А. Митюкова, необходимо указание на то, что президент совмест-

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. М. : Юрид. лит., 1996. Т. 15. С. 282.

² Там же. С. 13, 52.

³ Конституционное совещание... Т. 16. С. 96.

но с Федеральным Собранием определяет основные направления внутренней и внешней политики¹.

Таким образом, дискуссия в рамках Конституционного совещания о разделении властей сводилась к отстаиванию одного из двух вариантов смешанной модели: президентско-парламентской или парламентско-президентской. Практика последующей (после принятия Конституции) интерпретации конституционных положений президентом и Конституционным Судом подтвердила опасения отдельных участников совещания по поводу возможностей расширительного толкования статуса Президента РФ, повлекшего расширение властных прерогатив главы государства, и в целом возникновение дисбаланса ветвей власти в пользу президентской власти.

И.В. Лавриненко

ПРАВО НРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение (или равноправия и самоопределения народов) являются важнейшими общепризнанными принципами международного права.

Основное содержание принципов раскрыто в Декларации о принципах международного права 1970 г. Так, Декларация отразила такие элементы принципа территориальной целостности, как:

- 1) каждое государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение национального единства и территориальной целостности любого государства или страны»;
- 2) «территория государства не должна быть объектом военной оккупации»;
- 3) «не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения»².

¹ Конституционное совещание... Т. 18. С. 128.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // СПС «КонсультантПлюс».

В отношении принципа равноправия и самоопределения народов в Декларации было закреплено, что «все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право». В Декларации также указываются формы осуществления этого права: «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом»¹.

Принцип территориальной целостности и принцип равноправия и самоопределения народов закреплены в Конституции Российской Федерации в ч. 3 ст. 5 как принципы федеративного устройства государства. Однако в отличие от международных актов право народов распоряжаться своей судьбой в Конституции РФ не допускает широкую свободу в определении внешнего политического статуса в виде отделения и выхода из состава Федерации

Конституция РФ непосредственно предусматривает только три формы осуществления права народов на самоопределение в Российской Федерации:

- 1) образование субъекта Федерации;
- 2) изменение его статуса;
- 3) изменение границ, способное повлечь реструктуризацию самих субъектов РФ.

В настоящее время порядок образования субъекта РФ регулируется Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Закон устанавливает основные требования, условия и процедуру образования в составе Российской Федерации нового субъекта, но не дает понятия «образование» как такового.

Федеральный конституционный закон закрепляет положение о том, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ, в отличие от принятия такого субъекта, предполагает процедуру, предусматривающую изменение состава субъектов Федерации, не связанную с принятием в Российскую Федерацию иностран-

¹ Там же.

ного государства или его части (ч. 2 ст. 1)¹, однако не даёт чёткого определения форм, условий и процедур реализации права народов на самоопределение внутри федеративного государства.

Таким образом, право народов на самоопределение и принцип территориальной целостности являются принципами российского федерализма. Конституционное закрепление принципа самоопределения народов определяет пределы территориального самоопределения в границах федеративного устройства Российской Федерации. Поэтому правильное понимание соотношения этих принципов на практике играет важную роль в обеспечении гражданского мира и безопасности как Российской Федерации в целом, так и субъектов РФ.

А.А. Кравец

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММУНИКАЦИЯХ

В научной дискуссии о роли и предназначении территориального общественного самоуправления (ТОС) конкурируют несколько представлений, которые базируются на Федеральном законе № 131 об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, практике муниципального нормотворчества (как правило, основывающейся на положениях о ТОСах в муниципальных образованиях), доктринальных взглядах муниципалов и ученых в сфере местного самоуправления. Права и обязанности ТОС рассматриваются в контексте практической деятельности этой формы самоуправления на территории муниципальных образований (как самоорганизации граждан), а их практическое использование для благоустройства территории и во взаимодействии в местными администрациями показывает значимость некоторых сфер муниципальной экономико-хозяйственной и социальной демократии. ТОС участвует в муниципальной коммуникации, создавая положительные социальные и эко-

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

номико-хозяйственные практики в крупных муниципальных образованиях (городских округах); малые муниципальные образования (городские и сельские поселения) служат территориальной основой для ТОС, если отвечают требованиям законодательства; так, сельский населенный пункт может служить территорией создания ТОС, если он не является поселением (ст. 27, ч. 3 ФЗ № 131).

Первый подход отражает наиболее традиционный взгляд на территориальное общественное самоуправление; оно рассматривается как институт муниципальной общественной демократии, созданный из активной части населения по месту жительства граждан при активном содействии органов местного самоуправления в лице местных администраций. При этом ТОС пользуется правами и несет обязанности в соответствии со своим Уставом, согласно требованиям федерального законодательства и положения о территориальном общественном самоуправлении, принятом на территории муниципального образования (без прав юридического лица). На уровне субъекта РФ права и обязанности ТОС не устанавливаются, хотя ученые обсуждают вопрос о возможности возвращения такой формы правового регулирования. Для этого нужны изменения Федерального закона № 131.

Второй подход стремится усилить роль организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации. Согласно ст. 27 (ч. 5) ФЗ № 131, территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В этом случае права и обязанности ТОС (как некоммерческой организации) несколько шире, они вытекают из статуса юридического лица и законодательства о некоммерческих организациях. Вместе с тем федеральный закон и, как следствие, муниципальные правовые акты не вводят понятие «организация ТОС» как особая организационно-правовая форма деятельности. В федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления в РФ закрепляются полномочия (исключительные) собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление; недифференцированно права и обязанности органов территориального общественного самоуправления. При определении требований к Уставу ТОС закон указывает только на необходимость

закрепления в уставе порядка формирования, прекращения полномочий, прав и обязанностей, срока полномочий органов территориального общественного самоуправления. Таким образом, как можно полагать, следует расширить сферу правового регулирования деятельности ТОС, включая в нее права и обязанности ТОС как организации со специальным статусом и сферой деятельности.

А.Ф. Москаленко

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА НА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ

При рассмотрении институциональных форм реализации права на межмуниципальное объединение, в первую очередь, следует обратить внимание на вопросы организации и деятельности организаций межмуниципального сотрудничества – общефедерального, региональных и межрегиональных объединений муниципальных образований. Первый в этом ряду – Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс). Правопредшественником современного Конгресса выступал Конгресс муниципальных образований Российской Федерации (далее сокращённо именуемый КМО РФ), учрежденный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»¹. В отличие от нынешнего Конгресса, прежний включал в свой состав только межмуниципальные ассоциации и союзы, поскольку в тот период законодательством о местном самоуправлении не предусматривалось создание советов муниципальных образований субъектов РФ.

Сравнение полномочий КМО РФ и Конгресса показывает, что цели деятельности первого Конгресса и его отношения с федеральными органами государственной власти носили более урегулированный характер, чем с нынешним Конгрессом, что позволяло КМО

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 43. Ст. 5336 (Указ утратил силу 2 июля 2007 г.).

РФ непосредственно взаимодействовать с органами государственной власти, существенней выражать интересы муниципальных образований на федеральном уровне. Формально КМО РФ обладал большей правоспособностью, чем нынешний Конгресс, но в текущий период используются иные формы и методы взаимодействия. Здесь важнее наличие политической воли, настроя на взаимодействие на всех уровнях публичной власти.

По нашему мнению, недостатком ч. 2 ст. 8 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., определяющей цели создания и деятельности Конгресса, является отсутствие подкрепления таких целей соответствующими встречными обязанностями по взаимодействию с ним органов государственной власти. Например, в Указе Президента Российской Федерации в отношении КМО РФ содержалось предписание о взаимодействии муниципальных образований с федеральными органами государственной власти, а в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. (ч. 2 ст. 8) такой нормы нет. Заявленная в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. цель создания Конгресса – представление общих интересов муниципальных образований Российской Федерации в федеральных органах государственной власти – носит в основном декларативный характер, так как не имеет механизма реализации. В Указе о КМО РФ подобный механизм прописывался (участие КМО в подготовке проектов федерального бюджета, федеральных законов, федеральных программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления).

Думается, не оправдали себя те положения Указа о КМО РФ, которые устанавливали взаимодействие Президента Российской Федерации с прежним Конгрессом через своего представителя. Правильным является образование Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации. Однако стоит отметить, что создание подобного совета не предусмотрено Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г. и нет прямой привязки его деятельности с участием в ней Конгресса. Также законодательно не определены формы взаимодействия Конгресса с федеральными органами государственной власти.

М.С. Смирнова

ПРОФИЛАКТИКА ЭКСТРЕМИЗМА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ – ФОРМАЛЬНОСТЬ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Говоря о противодействии экстремизму, чаще всего подразумевается бескомпромиссная борьба с последствиями данных противоправных деяний, но следует отметить, что одним из механизмов этой борьбы является профилактика, которая включает в себя воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Профилактика экстремизма на муниципальном уровне является важным направлением реализации принципов целенаправленной, последовательной работы по консолидации общественно-политических сил, национально-культурных, культурных и религиозных организаций и безопасности граждан¹. В Российской Федерации местное самоуправление является уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению. Через органы местного самоуправления решаются многочисленные вопросы местного значения.

Правовой основой компетенций органов местного самоуправления совместно с органами государственной власти в этой области является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в соответствии со ст. 14 к числу вопросов местного значения относит обеспечение охраны общественного порядка на территории муниципального образования, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма². Возложение на органы местного самоуправления таких задач – неоднозначное решение. С одной стороны, оно логично с учетом того, что муниципальная власть наиболее приближена к населению. С другой стороны, органы местного самоуправления перегружены

¹ Шерникова Д.А. Проблемы правового регулирования профилактики терроризма и экстремизма и их решение органами местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 28–32.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

текущими социально-экономическими проблемами, и вопросы профилактики экстремизма для них всегда будут второстепенны.

Органами местного самоуправления принимаются нормативные акты, которые содержат комплексные мероприятия, имеющие своей направленностью профилактику экстремистской и террористической деятельности. Так, например, постановлением мэрии города Новосибирска от 04.07.2018 была утверждена целевая программа «Профилактика терроризма и экстремизма на территории города Новосибирска» на 2018–2020 гг. Основная цель данной программы заключается в создании условий для профилактики терроризма и экстремизма, а также минимизации и (или) ликвидации проявлений терроризма и экстремизма в границах города Новосибирска¹.

Ознакомившись с мероприятиями, реализуемыми в рамках рассматриваемой программы, следует отметить, что основная направленность определяется как устранение причин и условий, способствующих терроризму и экстремизму, а также улучшение антитеррористической защищенности потенциально опасных и критически важных объектов, повышение уровня знаний и умений жителей города Новосибирска в области противодействия терроризму и экстремизму.

Следует отметить «шаблонность» заявленных мероприятий и дать критическую оценку их эффективности. Так, например, заявленные духовно-просветительские и культурно-образовательные мероприятия не отражают цели, указанные в программе. На деле это различные развлекательные концерты с песнями и танцами, конкурсами рисунков и безыдейные беседы об опасности терроризма и экстремизма.

Принципиальное значение имеет владение информацией о формальных и неформальных этноконфессиональных объединениях на территории муниципального образования, их лидерах, настроениях и назревающих конфликтных ситуациях. Важно наличие конструктивного диалога между должностными лицами органов местного самоуправления и представителями диаспор. Указанные должностные лица должны владеть методиками урегулирования межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

¹ Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2018. № 26. С. 276.

Властям на муниципальном уровне следует активнее заниматься образованием подростков и молодежи, их правовым просвещением и воспитанием, а также оказывать помощь в решении бытовых проблем и мер по обеспечению современной медициной и официальному рынку труда.

Очевидно, что эти мероприятия органы местного самоуправления не в силах осуществлять самостоятельно. Значительно поднимет уровень результативности программы профилактики развернутая координация с комплексным взаимодействием с другими субъектами профилактики экстремизма на муниципальном уровне.

С.С. Кузнецов

УПЛАТА НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ НАЛОГОВЫХ АГЕНТОВ

Налоговыми агентами признаются лица, на которых возложены три основные обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации¹, соответственно, на практике возможны два варианта, которые непосредственно влияют на возможность взыскания налога за счет налогового агента.

Первый: если налоговый агент исчислил и удержал налог из средств, подлежащих выплате налогоплательщику, то налог будет взыскан за счет средств налогового агента, поскольку именно от его действий будет зависеть перечисление указанной суммы в бюджет. Не случайно налоговая обязанность налогоплательщика считается исполненной с момента удержания налога налоговым агентом².

Второй: если налоговый агент не удержал и не перечислил налог в бюджет, то налог будет взыскан за счет налогоплательщика, поскольку налоговый агент, хотя и неправомочно, но выплатил последнему средства, включая подлежащую уплате сумму налога, и от его действий в дальнейшем не будет зависеть перечисление указанной суммы в бюджет.

Хотя в ряде судебных решений можно встретить и противоположную позицию по конкретным налогам. Например, Президиум ВАС РФ решил, что НДС можно взыскать с налогового агента не удержавшего НДС при приобретении товаров у иностранной организации, не состоящей на налоговом учете в РФ, поскольку в этом случае неприменима позиция о невозможности взыскания с налогового агента не удержанной им суммы налога, основанная на том,

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ. П. 1 ст. 24 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

² См.: Пункт 2 ст. 45 НК РФ.

что обязанным лицом продолжает оставаться налогоплательщик, ведь иностранное лицо не состоит на учете в российских налоговых органах¹.

С 01 января 2020 г. вступили в силу дополнения в главу «Налог на доходы физических лиц» (далее – НДФЛ)². Текст п. 9 ст. 226 НК РФ, запрещающий уплату налога за счет средств налоговых агентов, был дополнен исключением, разрешающим уплату в случае доначисления (взыскания) налога по итогам налоговой проверки в соответствии с НК РФ при неправомерном неудержании (неполном удержании НДФЛ из заработной платы) налога налоговым агентом.

Использование законодателем термина «доначисление (взыскание)» предполагает как добровольную, так и принудительную уплату налога налоговым агентом. Поскольку сумму НДФЛ по результатам проверки проще взыскать с налогового агента, налоговые органы будут активно пользоваться новой возможностью. Кроме того, самому налоговому агенту зачастую выгодно заплатить доначисленный НДФЛ за счет собственных средств, чтобы уменьшить размер пени.

К сожалению, НК РФ не содержит норм о возможности взыскания с налогоплательщика уплаченной налоговым агентом суммы налога. Новая редакция п. 5 ст. 208 НК РФ лишь содержит положения, исключаящие отнесение к доходам налогоплательщика сумм НДФЛ, уплаченных налоговым агентом за налогоплательщика при доначислении (взыскании) таких сумм по итогам налоговой проверки в соответствии с НК РФ в случае неправомерного неудержания (неполного удержания) указанных сумм налоговым агентом, следовательно, они не будут облагаться НДФЛ.

Представляется, что следует закрепить в НК РФ право налогового агента на удержание из последующих выплачиваемых налогоплательщику доходов доначисленной (взысканной) суммы налога, а если налоговый агент больше не выплачивает доход налогоплательщику, – право на регрессное требование к нему.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 15483/11 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 7.

² О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29.09.2019 № 325-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 39. Ст. 5375.

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В ФУНКЦИЯХ И ПОЛНОМОЧИЯХ БАНКА РОССИИ

Приобретенный в 2013 г. статус мегарегулятора финансовых рынков привел к существенному изменению полномочий и функционала Банка России в результате концентрации регулирования, контроля и надзора на финансовых рынках, ранее распределенных по нескольким федеральным органам исполнительной власти. Сложившаяся с начала 1990-х годов (с момента учреждения ФКЦБ России) система распределения полномочий, по сути, сводилась к секторальному регулированию и надзору двумя основными субъектами – ФКЦБ России (с 2003 г. – ФСФР России) и Центральным банком; последний традиционно отвечал за сферу банковского регулирования и надзора. Такое разделение компетенции формально служило оправданием отсутствию законодательно закрепленного понятия финансового рынка: считалось, что финансовый рынок образуют группы экономических отношений, регулируемых ФСФР, в силу прямого указания на сферу полномочий в названии службы. Однако данная логика не подтверждалась содержащимся в Положении о ФСФР¹ определением данной службы как «федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности)...». В итоге понятие и круг отношений финансового рынка, законодательно не раскрытые, достаточно разнообразно формулируются специалистами на научном уровне. Так, Н.И. Химичева определяла финансовый рынок как совокупность форм торговли финансовыми активами: ценными бумагами, кредитами, депозитами, иностранной валютой, в структуру которой включаются фондовый рынок (фондовые биржи), кредитный рынок (банки, инвестиционные и

¹ Постановление Правительства РФ от 29.08.2011 № 717 (ред. от 12.07.2017) «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам») // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 36. Ст. 5148.

дилерские компании, пенсионные и другие фонды), рынки капитала – страхового, ипотечного, межбанковского, где действуют соответствующие организации¹. Некорректность приведенной классификации сегментов финансового рынка настолько очевидна, что не требует комментариев. Увы, аналогичные ошибки в формулировании экономических категорий допускаются и многими другими учеными-юристами.

Упомянутая реформа системы регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке в ходе ее законодательного воплощения должна была ликвидировать неопределенность в закреплении предмета полномочий Банка России – и, как следствие, сформировать понятие и структуру финансового рынка в законе. В отсутствие рамочного закона о финансовых рынках, присутствующего в правовых системах многих государств², роль такового, с учетом объединения практически всех сфер регулирования в одном субъекте, вполне мог бы сыграть Федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)». Однако, к сожалению, этого не произошло.

И если выделение в ст. 3 закона банковской системы из финансового рынка еще может объясняться ее особым значением, требующим акцента на развитии и стабильности кредитной сферы, то дальнейшее разведение двух сегментов вызывает объективные вопросы. В части юридической техники, при расширении полномочий ЦБ РФ, законодатель пошел по простому пути – попросту инкорпорировав в закон специальную гл. X.1, названную «Регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков». Данное всеобъемлющее наименование указанной главы продолжило традицию внесения петиции в состав понятия финансовых рынков, описанного выше на примере Положения о ФСФР.

В частности, если исходить из структуры финансовых рынков, включающей кредитный рынок в качестве одного из сегментов, то данное наименование гл. X.1 вступает в противоречие с предметом гл. X «Банковское регулирование и банковский надзор», появившейся в законе в момент его принятия. Разведение двух видов регулирования и надзора производится законодателем по критерию статуса

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008. С. 26.

² См., напр.: Закон Украины от 12 июля 2001 г. № 2664-III «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» // Ведомости Верховной Рады Украины. 2002. № 1. Ст. 1.

поднадзорных субъектов: для этого в законе было введено понятие некредитных финансовых организаций – в противовес кредитным организациям. Понятие и перечень финансовых организаций впервые были ранее закреплены Федеральным законом «О защите конкуренции»¹ – к ним в том числе были отнесены и кредитные организации. Исходя из этого, законодателю стоило бы систематизировать названные нормативные акты как в части унификации понятийного аппарата, так и в аспекте целостности предмета регулирования. Иной подход не способствует формированию четкого предмета полномочий Банка России на финансовом рынке, вносит неопределенность в определение круга компетенции регулятора. К слову, отсутствие системного закрепления базовых правовых категорий – настоящий бич законодательства о финансовых рынках, в силу своей разветвленности страдающего от хаотичных и противоречивых формулировок ключевых понятий финансового рынка в различных, зачастую второстепенных, законах. Кроме упомянутого примера закона о защите конкуренции стоит упомянуть альтернативное финансовым организациям понятие «организации финансового рынка», используемое Налоговым кодексом РФ, параллельное использование понятий производных финансовых инструментов в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» и финансовых инструментов срочных сделок в Налоговом кодексе и др.

Расширение полномочий Банка России на сферу регулирования, контроля и надзора финансовых рынков также привело к падению «последнего бастиона», сдерживающего расширение предмета отрасли, и науки финансового права. Традиционная финансово-правовая «волшебная триада» (образование, распределение и использование), закрепляющая связь отношений, составляющих предмет финансового права, с публичными финансами (фондами), не способна охватить институт правового регулирования финансовых рынков как сферу взаимодействия фондов частного (преимущественно) капитала. И если ранее, до объединения всех сегментов финансового рынка в компетенции Центрального банка, лишь немногие авторы рассматривали данные отношения как финансово-правовые, то в настоящее время указанный подход становится доминирующим.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

нирующим в российской финансово-правовой науке. Действительно, учитывая традиционную финансово-правовую «окраску» отношений банковского регулирования и надзора, разграничение предмета финансового права с исключением из него отношений по регулированию и надзору на финансовых рынках представляется нелогичным. Данная парадигма, однако, требует заново вернуться к переосмыслению базовой финансово-правовой доктрины, рассматривая предмет финансового права дополнительно как группу управленческих отношений по упорядочению финансовых фондов всех форм собственности, осуществляемому в публичных интересах.

Е.В. Безикова

НОВЫЕ ПРАВИЛА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ПО ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Согласно п. 1 ст. 81 БК РФ «в расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций».

В соответствии с п. 3 ст. 81 БК РФ «размер резервных фондов исполнительных органов власти устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов».

Пункт 4 ст. 81 БК РФ закрепляет, что «средства резервных фондов исполнительных органов власти направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия».

Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации.

До 2020 г. Правительство на практике создавало два резервных фонда (хоть и в БК РФ такого разделения не существовало): Резервный фонд Правительства РФ и Резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, который Постановлением Правительства от 28.12.2019 г. № 1934¹ был ликвидирован.

В настоящее время для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются и используются: запасы материальных ценностей; резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, органов местного самоуправления. Номенклатура и объем резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также контроль за их созданием, хранением, использованием и восполнением устанавливаются создающим их органом².

Постановлением от 28.12.2019 г. № 1928³ Правительство РФ утвердило новые правила финансирования отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта; возмещения вреда, причиненного при пресечении

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.01.2020).

² О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 2.

³ Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями: Постановление Правительства РФ от 28.12.2019 № 1928 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2019).

террористического акта правомерными действиями. Согласно указанным правилам финансовое обеспечение перечисленных мероприятий в настоящее время осуществляется путем выделения бюджетам субъектов РФ иных межбюджетных трансфертов из Резервного фонда Правительства РФ.

Согласно пп. «в» п. 4 Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1846¹ бюджетные ассигнования резервного фонда в 2020 г. используются на реализацию мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, ликвидации последствий террористических актов и (или) пресечению террористических актов правомерными действиями и оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам.

А.Н. Туляй

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «БАНКОВСКАЯ ОПЕРАЦИЯ» И «БАНКОВСКАЯ СДЕЛКА»

В ст. 5 Закона «О банках и банковской деятельности» содержится перечень операций и сделок, которые могут осуществлять кредитные организации.

Данный перечень долгое время был неизменен. В частности, к банковским операциям относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады; размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение драгоценных металлов физических и

¹ Об утверждении Положения об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.12.2019 № 1846 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2019).

юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок) за исключением монет из драгоценных металлов; размещение указанных привлеченных драгоценных металлов от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц в драгоценных металлах за исключением монет из драгоценных металлов; осуществление переводов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам в драгоценных металлах; осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Также кредитная организация вправе осуществлять следующие сделки: выдача поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме; приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме; доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами; осуществление операций с драгоценными металлами, монетами из драгоценных металлов в соответствии с законодательством Российской Федерации; предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей; лизинговые операции; оказание консультационных и информационных услуг; выдача банковских гарантий.

Кредитная организация вправе осуществлять и иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассматривая отличительные черты понятий «операция» и «сделка», необходимо исходить из того, что они не идентичны. Операция – это техническое действие кредитной организации, которое урегулировано, в основном, нормативными актами Банка России. При совершении операций кредитная организация руководствуется императивными нормами законодательства. Помимо этого, на каждый вид банковских операций требуется получение лицензии Банка России, в том числе указывается валюта совершения операции.

Банковская сделка – это разновидность гражданско-правовых сделок, совершаемых кредитной организацией. Ей свойственны диспозитивный характер отношений, обсуждение с клиентами порядка, срока и стоимости оказываемых услуг. И как результат – отсутствие требования по лицензированию данных услуг.

Из этого можно сделать вывод, что банковская операция обслуживает действия, совершенные при заключении банковских сделок.

Это подтверждает перенесение банковской операции «выдача банковских гарантий» в перечень банковских сделок. В гражданский оборот введено понятие независимой гарантии, которая может выдаваться банками и другими кредитными организациями (банковские гарантии), а также другими коммерческими организациями. Следовательно, банковская гарантия становится разновидностью независимой гарантии. При этом требование о лицензировании деятельности по выдаче независимой гарантии не установлено.

Е.Ю. Туляй

НОВАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

Довольно значительные изменения с 2020 г. произошли в законодательстве о рынке ценных бумаг. Были внесены существенные изменения в Федеральный закон № 39-ФЗ от 22.04.1996 г. «О рынке ценных бумаг», Гражданский кодекс РФ. С 1 января 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Помимо традиционных способов привлечения инвестиций с помощью займов и размещения долевых или долговых ценных бумаг, законы предусматривают привлечение инвестиций через предложение утилитарных цифровых прав.

В РФ появился новый вид ценных бумаг – цифровое свидетельство. Это неэмиссионная бездокументарная ценная бумага, не имеющая номинальной стоимости, удостоверяющая принадлежность ее владельцу утилитарного цифрового права, распоряжаться которым имеет возможность депозитарий, и закрепляющая право ее владельца требовать от этого депозитария оказания услуг по осуществлению утилитарного цифрового права и (или) распоряжения им определенным образом.

Цифровое свидетельство выдается депозитарием обладателю утилитарного цифрового права, учет которого осуществляется этим

депозитарием. При выдаче цифрового свидетельства по счету депо его приобретателя вносится запись о списании утилитарного цифрового права, в отношении которого оно выдано. В этом случае обладателем утилитарного цифрового права, в отношении которого выдано цифровое свидетельство, признается владелец этого свидетельства.

Депозитарий осуществляет в инвестиционной платформе утилитарное цифровое право, в отношении которого выдано цифровое свидетельство, по указанию депонента, на счете депо которого осуществляется учет прав на цифровое свидетельство. Депозитарий, выдавший цифровое свидетельство, не вправе до его погашения распоряжаться утилитарным цифровым правом, в отношении которого оно выдано. Депозитарий обязан обособить в инвестиционной платформе утилитарные цифровые права, в отношении которых выданы цифровые свидетельства, от иных утилитарных цифровых прав, принадлежащих депозитарию и его депонентам.

Выдача цифрового свидетельства не будет требовать государственной регистрации. По требованию депонента, на счете депо которого учтены права на цифровое свидетельство, депозитарий обязан погасить цифровое свидетельство и зачислить утилитарное цифровое право, в отношении которого выдано такое цифровое свидетельство, на счет депо, указанный депонентом, если такое зачисление соответствует требованиям федеральных законов, либо предоставить утилитарное цифровое право в распоряжение депонента или указанного депонентом лица.

Предусматривается залог и возможность обременения другими способами утилитарных цифровых прав, удостоверенных цифровыми свидетельствами.

В инвестиционной платформе могут приобретаться, отчуждаться и осуществляться следующие цифровые права (утилитарные цифровые права): право требовать передачи вещи, право требовать передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности, право требовать выполнения работ и (или) оказания услуг.

Для учета прав на ценные бумаги депозитарии и держатели реестра могут открывать счет эскроу-агента. По лицевому счету (счету депо) эскроу-агента осуществляется учет прав на ценные бумаги, депонированные по договору эскроу.

В Федеральном законе поменялось определение депозитарной деятельности. В настоящее время под депозитарной деятельностью признается оказание услуг по учету и переходу прав на бездокументарные ценные бумаги и обездвиженные документарные ценные бумаги, а также по хранению обездвиженных документарных ценных бумаг при условии оказания услуг по учету и переходу прав на них и в случаях, предусмотренных федеральными законами, по учету цифровых прав. Были дополнены права и обязанности депозитария.

Поменялось определение облигации и эмиссионных бумаг в целом. Согласно новой ст. 16.1 Закона № 39-ФЗ, «если иное не предусмотрено федеральными законами о ценных бумагах, эмиссионные ценные бумаги могут быть только бездокументарными ценными бумагами, права владельцев которых закрепляются в решении об их выпуске». Это значит, что права владельцев на эмиссионные ценные бумаги теперь удостоверяются только записями на лицевых счетах у регистратора или по счетам депо в депозитариях, т.е. документарных облигаций закон «О рынке ценных бумаг» теперь не предусматривает вообще, и, как следствие, облигации на предъявителя исчезли, равно как и сертификаты, удостоверяющие права владельцев на эмиссионные ценные бумаги документарной формы выпуска. Однако Бюджетный кодекс РФ в гл. 14.1 закрепляет, что государственные и муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций в документарной форме или бездокументарной. Так что документарные облигации всё же могут эмитироваться, но исключительно государством или субъектами Федерации.

Понятие «государственный регистрационный номер» из Закона «О рынке ценных бумаг» пропало, теперь есть просто «регистрационный номер». Порядок присвоения выпускам (дополнительным выпускам) эмиссионных ценных бумаг регистрационных номеров и порядок аннулирования регистрационных номеров и индивидуальных кодов должен быть установлен Банком России.

ФИНАНСОВЫЕ ФОНДЫ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ РОССИИ

Финансовые фонды являются одной из основополагающих категорий финансового права России, образуя материальное содержание публичных финансов и финансовой деятельности государства. Кроме того, они выступают средством государственного управления, объектом финансово-правовых отношений, частью механизма распределения и перераспределения национального дохода. Все это четко обнаруживается в функционировании бюджетов бюджетной системы страны.

Бесперебойную работу перераспределительного механизма финансовой сферы общества невозможно себе представить без финансовых фондов. Бесконечные финансовые потоки и действия нуждаются в некоторой степени упорядоченности, что диктует в свою очередь необходимость внутренних границ и меток в финансовом пространстве. Отсюда представляется, что любой финансовый фонд и сам процесс фондирования начинается с локализации финансовых ресурсов.

Дело в том, что финансовые ресурсы существуют в фондовой и нефондовой форме. Движение финансовых ресурсов в последнем случае не требует их локализации, что придает финансам исключительную динамичность и гибкость при реализации своего предназначения. Здесь использование ресурсов финансовой сферы ограничено только объемом используемого и морально-нравственным ориентиром использующего. Фондовая форма финансовых ресурсов предполагает на порядок больше ограничений. Локализация денежных средств в том или ином виде закономерно приводит к повышению уровня открытости в финансовой сфере. Образно говоря, деньги проходят некий этап окрашивания, что делает их более заметными для наблюдения и одновременно создает благоприятные условия для организации финансов. Финансовые фонды – эволюционно первая и очень необходимая конструкция в организации финансов.

Основные свойства финансового фонда заключаются в известной степени его конкретности и устойчивости в финансовом пространстве, которые определяются аналогичными характеристиками его

целевых установок. Достоинство фондовой формы финансовых ресурсов нами видится в локализации ресурсов ради какой-то цели. Следовательно, полагаем, что финансовый фонд – это целевой фонд: пусть узкоцелевой или многоцелевой, но всегда целевой. На наш взгляд, базовая характеристика финансового фонда заключается в том, что это финансовые ресурсы, которые локализованы с конкретным целевым назначением.

Финансовый фонд имеет производное происхождение, является инструментом и не обладает качеством самостоятельной активности. Финансовые ресурсы имеют своего собственника, устанавливающего допустимые параметры их функционирования. Фигура собственника важна тем, что за ним принятие решения о локализации финансовых ресурсов, установлении источников пополнения и направления использования ресурсов. При фондовой же форме финансовых ресурсов рядом с собственником появляется роль распорядителя фонда.

Наличие локализованных финансовых ресурсов, целевых устремлений по использованию этих ресурсов, а также заинтересованных субъектов (собственников и распорядителей) создает почву для получения качества плановости финансового фонда. Движение финансовых ресурсов в нефондовой форме идет спонтанно, а при фондовой форме – строго по плану; в итоге финансовый фонд приобретает еще одно выражение и становится финансовым планом. Именно плановость финансового фонда является важнейшим условием появления социально-нормативной формы, порождающей специальные конструкции и процедуры по обеспечению исполнения такого плана.

Финансовый фонд – это совокупность финансовых ресурсов, существующих в виде денежных средств. Не каждый денежный фонд может быть финансовым фондом. Что делает денежные средства, собранные в одном месте, финансовым фондом? Ответ очевиден: сопричастность к финансам, к их регулирующей природе. В этой связи в основе функционирования любого финансового фонда лежит насущная потребность в удовлетворении общественных интересов, справедливости и долгосрочности баланса финансовых интересов членов общества¹. Денежные средства для личного потребления вряд ли носят финансовый характер. Напротив, в тех ситуациях, ко-

¹ Цыренжапов Ч.Д. Финансы – общественный институт // Проблемы учета и финансов. 2012. № 4 (8). С. 76–78.

гда масса людей участвует своими деньгами в формировании денежного фонда для решения общественных задач, такие отношения по своей природе являются финансовыми. Так, например, к социальному аспекту финансов относятся отношения, связанные с добровольным сбором денежных средств населением части территории муниципального образования для финансирования сметы соответствующего территориального общественного самоуправления¹.

Современное финансовое право РФ сосредоточено на финансовых фондах, где собственником являются публично-правовые образования, которые нацелены на финансовое обеспечение функций и задач, стоящих перед этими субъектами. Финансово-правовая же доктрина рассматривает финансовые фонды главным образом в разрезе отношений по мобилизации, распределению и использованию фондовых средств. И обусловлено такое тем, что финансовая деятельность государства как центральная категория финансового права раскрывается через данную триаду действий. Хотя для самих финансовых фондов первичными будут отношения по их открытию, преобразованию и закрытию. Поскольку финансовая деятельность не включает в свое содержание данные отношения, на концептуальном уровне возникает проблема правового оформления конструирования системы финансовых фондов страны. Дело в том, что эффективное функционирование финансов предполагает их правильную организацию, в том числе и правовыми методами.

Е.С. Ефремова

ПОВТОРНОСТЬ В ИНСТИТУТЕ НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ²

Согласно п. 2 ст. 112 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ, Кодекс), единственным обстоятельством, отягчаю-

¹ Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 73. Томск, 2017. С. 156.

² Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00080 «Налоговый комплайенс и правовые средства его обеспечения».

щим налоговую ответственность, признается совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение. В соответствии с п. 4 ст. 114 НК РФ данное обстоятельство влечет увеличение размера налогового штрафа на 100%. В судебной практике встречается два различных понимания аналогичного налогового правонарушения при применении штрафа.

Первый, изложенный, например, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 09.12.2008 г. № 9141/08 и воспринятый некоторыми судами¹, полагает, что аналогичными деяниями признаются правонарушения, квалифицируемые по одной и той же статье гл. 16 НК РФ. Кодекс использует понятие «аналогичность», например, в ст. 31, которая допускает возможность налоговых органов определять суммы налогов расчетным путем на основании данных об иных аналогичных налогоплательщиках. Согласно разъяснениям² ФНС России и судебной практике³ аналогичным налогоплательщиком признается налогоплательщик, добросовестно занимающийся тем же видом деятельности в сходных экономических условиях, максимально приближенных по отношению к проверяемому налогоплательщику, т.е. «аналогия» означает широкий подход, не сводимый к полной идентичности условий, явлений, обстоятельств. Если отталкиваться от общепринятого понятия «аналогичный» в значении сходный, подобный⁴, то квалифицирующие признаки первого и последующего нарушений должны либо совпадать полностью (подобный), либо иметь такие совпадающие элементы, которые позволяют их объединять как нарушения определенного вида (схожие), например, квалифицировать деяния по одной и той же статье.

Другой подход, воспринятый некоторыми судами⁵, более консервативный: аналогичными признаются нарушения, у которых полно-

¹ Постановление ФАС СКО от 01.03.2012 г. № А32-7162/2011; Постановление ФАС ПО от 30.01.2001 г. № А72-3309/00-Ю263; Постановление ФАС ЗСО от 23.07.2015 г. № А75-10526/2014; Определение Верховного Суда РФ от 23.11.2015 г. № 304-КГ15-14420.

² Пункт 12 Письма ФНС России от 24.12.2015 г. № СА-4-7/22683.

³ Определение ВС РФ от 25.01.2016 № 302-КГ15-17939 по делу № А78-14492/2014; Постановление АС ВСО от 12.01.2017 г. по делу № А19-16924/2015.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 26.

⁵ Определение ВАС РФ от 01.11.2010 г. № ВАС-14540/10; Постановление ФАС УО от 26.12.2013 г. № Ф09-13158/13 по делу № А76-10235/2013.

стью совпадают характеристики объективной стороны. Совершение деяний в виде неуплаты налога признается аналогичным, если они не только квалифицируются по ст. 122 НК РФ, но совершаются тем же способом, например, занижение налоговой базы по налогу на прибыль вследствие завышения расходов. С чем связана такая позиция судов? Нередко совершение нарушений обусловлено сложностью налогового законодательства и повторность сама по себе не свидетельствует о негативных установках налогоплательщика на совершение правонарушения, если при этом не установлено прямого умысла в действиях соответствующих лиц. Повышенная ответственность при таких обстоятельствах может нарушать баланс частных и публичных интересов.

По нашему мнению, в целях преодоления неопределенности понятия «аналогичное налоговое правонарушение» следует вообще отказаться от данного термина, предусмотрев в качестве обстоятельства, отягчающего налоговую ответственность, совершение налогоплательщиком в течение 12 месяцев после привлечения к ответственности такого же налогового правонарушения. Повторное совершение налогоплательщиком тождественного правонарушения объективно свидетельствует о повышенной общественной опасности деяния.

О.В. Мошненко

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД

С 1 января 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «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)», позволяющий, с одной стороны, решить проблему вывода самозанятых из тени, с другой стороны, «избавить» их от неблагоприятных последствий неофициальной и нерегистрируемой «самозанятости».

Несмотря на положительную оценку, данную проведению эксперимента и послужившую причиной расширения эксперимента, остаётся ряд актуальных проблем правового регулирования правового статуса налогоплательщиков данного специального налогового режима¹.

Так, например, нуждается в дальнейшем правовом регулировании вопрос об отнесении физических лиц к налогоплательщикам данного режима. В одном из информационных писем Федеральная налоговая служба пояснила, что «несовершеннолетние физические лица в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, вправе вести деятельность, доходы от которой облагаются налогом на профессиональный доход, за исключением видов деятельности, ведение которых требует обязательной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством РФ².

На наш взгляд, нуждается в пересмотре и существующая концепция правового регулирования данного режима: добровольность в фиксации доходов, подлежащих налогообложению при отсутствии учета расходов самозанятого. Согласно действующему законодательству самозанятый в конце месяца в мобильном приложении самостоятельно вписывает доходы по своему усмотрению, что предопределяет отсутствие контроля за полнотой учета доходов от деятельности. Предполагается, что определенный контроль должен быть со стороны потребителей данных услуг, что вряд ли осуществляется в реальной действительности.

Таким образом, система формирования налоговой базы является крайне «непрозрачной» и не учитывает уровень правовой культуры самозанятых. Взимание фиксированных платежей с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, представляется более приемлемым вариантом с точки зрения выхода из тени, поскольку большая часть граждан предпочитает купить патент и не декларировать весь доход.

¹ С 1 января 2020 г. в эксперимент по установлению нового специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» вошли еще 19 субъектов РФ.

² Несовершеннолетние физические лица вправе применять специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход». URL: <https://www.nalog.ru/> (дата обращения: 14.01.2020).

Следующая проблема правового регулирования заключается в отсутствии четкого перечня видов деятельности, осуществление которых позволяет физическому лицу стать участником рассматриваемого специального налогового режима. В связи с чем считаем необходимым закрепить перечень видов деятельности, путем расширения п. 70 ст. 217 НК РФ, что будет способствовать четкому определению правового статуса налогоплательщиков и избежать незаконного привлечения граждан к административной и уголовной ответственности за незаконное предпринимательство.

В заключение хотелось бы отметить, что проведение эксперимента по введению налога на профессиональный доход позволяет вовремя отследить проблемы правового регулирования и своевременно предпринять меры по их устранению.

Е.В. Березина

НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК НОВАЯ ФОРМА НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

Поскольку институт налогового мониторинга является новым для российской налоговой системы, представляется важным сформулировать его место и роль в системе налогового контроля.

Налоговый кодекс РФ определяет налоговый мониторинг как форму налогового контроля.

А.Ю. Ильин рассматривает мониторинг как метод налогового контроля¹. Т.Ю. Курбатов определил налоговый мониторинг как новый вид налоговой проверки, отличительной особенностью которого является его проведение в реальном времени за текущий период².

М.В. Аракелова считает, что «законодателем не совсем удачно выбрано название нового раздела, налоговый мониторинг стоит рассматривать именно как форму налогового администрирования»³.

¹ Ильин А.Ю. Горизонтальный мониторинг – новый метод в системе налогового контроля // Финансовое право. 2014. № 10. С. 14.

² Курбатов Т.Ю. К вопросу о налоговом мониторинге // Финансовое право. 2015. № 3. С. 45.

³ Аракелова М.В. Налоговый мониторинг как форма налогового администрирования // Финансовое право. 2015. № 8. С. 39.

Вряд ли можно согласиться с этим мнением в отсутствие легального термина «налоговое администрирование».

Вместе с тем ряд авторов аргументируют логичность рассмотрения налогового мониторинга именно как формы налогового контроля¹.

Не вступая в дискуссию относительно понятия «форма налогового контроля» и исходя из общего понимания формы как внешнего проявления сущности явления², можно сделать вывод о том, что форма налогового контроля – это внешнее проявление сущности понятия «налоговый контроль». И с этой точки зрения представляется верным отнесение законодателем налогового мониторинга к форме налогового контроля.

Основной формой налогового контроля являются налоговые проверки, которые представляют собой некую совокупность мероприятий налогового контроля, которые могут быть проведены в зависимости от вида проверки в соответствии с законодательством. Остальные так называемые формы налогового контроля, перечисленные в ст. 82 НК РФ, представляют собой конкретные мероприятия налогового контроля, которые используются для выявления налоговых правонарушений либо для формирования доказательственной базы их совершения.

Налоговый мониторинг, так же как и налоговая проверка, представляет собой определенную процессуальную форму осуществления налогового контроля, включающую установленную законодателем совокупность мероприятий налогового контроля, некоторые из которых являются принципиально новыми для российского налогового законодательства.

Поскольку п. 5 ст. 105.26 НК РФ установлено, что срок проведения налогового мониторинга за соответствующий календарный год

¹ См., напр.: Мухамадеева Г.А. Соглашение как форма налогового мониторинга // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1295; Чистякова Л. Налоговый мониторинг – новая форма налогового контроля в РФ // Налоговый вестник. 2014. № 12. С. 20; Весницкая Е.Г. Знакомьтесь: новая форма налогового контроля – налоговый мониторинг // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2015. № 2. С. 64; Кузнецов С.С. Сущность налогового мониторинга в РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2016. Ч. 65. С. 121.

² См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М. : Юриспруденция, 2000. С. 125.

начинается с 1 января года и оканчивается 1 октября года, следующего за указанным периодом, можно сделать вывод о том, что налоговый мониторинг сочетает в себе элементы предварительного, текущего и последующего контроля.

Так, в соответствии со ст. 54, 58 налоговая база определяется по окончании налогового периода так же, как по окончании налогового периода исчисляется сумма налога, подлежащая уплате в бюджет. Следовательно, налоговый мониторинг, начинающийся с 1 января, осуществляется до фактического начала бизнес-процесса определения размера налогового обязательства налогоплательщиком и направлен на предупреждение и ограничение негативного воздействия событий и факторов, которые могут повлиять на правильность исчисления налогов.

Вместе с тем налоговый мониторинг будет осуществляться и непосредственно в ходе осуществления бизнес-процесса исчисления налогов, и в этой части он направлен на своевременное выявление и немедленное устранение возникающих в ходе работы нарушений и отклонений от требований налогового законодательства.

В то же время в тот период налогового мониторинга, который приходится на следующий год, он будет представлять собой классический последующий контроль, который осуществляется после бизнес-процесса формирования налогового обязательства, исчислений и уплаты налогов и направлен на установление достоверности отчетных данных и выявление нарушений.

Отметим, что налоговые органы, вынужденные вслед за законодателем позиционировать мониторинг как форму контроля, нередко обозначают его как способ администрирования. Так, будучи руководителем ФНС России М. Мишустин отмечал: «...в условиях цифровой трансформации экономики стратегия ФНС России – это развитие бесконтактных технологий контроля, незаметных для плательщика... Яркий пример “незаметного” администрирования – налоговый мониторинг»¹.

Хотя цифровизация и, как следствие, активное привлечение налогоплательщиков к переходу на мониторинг – это тренд в работе налоговой службы, на наш взгляд, отсутствие в Налоговом кодексе

¹ По данным ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9278853 (дата обращения: 22.11.2019).

РФ легальной дефиниции понятия «налоговый мониторинг» далеко не случайно и связано прежде всего с отсутствием теоретических разработок в этой области.

Полагаем, что возможно сформулировать следующее определение налогового мониторинга.

Налоговый мониторинг является формой налогового контроля, при которой осуществляется проверка правильности формирования налоговых обязательств налогоплательщика посредством предоставления доступа налоговому органу к информационным системам налогоплательщика, документам (информации), связанным с правильностью исчисления (удержания), полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) налогов и сборов; составления и направления мотивированного мнения налогового органа и взаимосогласительных процедур.

Представляется, что такую форму налогового контроля, как мониторинг, может позволить себе налоговая система, достигшая определенного уровня цивилизованности отношений между государством и налогоплательщиком, поскольку существенным признаком налогового мониторинга является то, что он основан, прежде всего, на доверии, на добровольном раскрытии налогоплательщиком информации налоговому органу, на расширенном информационном взаимодействии налогоплательщика с контролирующим органом, предупреждении налоговых рисков, снижении бремени последующего налогового контроля.

По оценке представителя Министерства финансов Королевства Нидерландов, родоначальника концепции новой формы налогового контроля, «мониторинг является следствием изменения в обществе, при котором граждане принимают личную ответственность. У граждан растет сознание значения соблюдения закона. Горизонтальный мониторинг означает брать на себя ответственность и ожидать того же от других, создание культуры консультирования, сотрудничества, участия и, прежде всего, доверия. Взаимная транспарентность, взаимное понимание и взаимное доверие»¹.

Представляется, что дальнейшее развитие налогового законодательства должно быть направлено на выстраивание доверительных

¹ URL: <http://www.nalog-forum.ru/php/content.php?id=773> (дата обращения: 23.01.2020).

взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков. Результатом работы института налогового мониторинга должно стать предупреждение осуществления налогоплательщиком рискованных операций и определение причин, предопределяющих их, налоговое консультирование, разрешение налоговых споров во внесудебном порядке.

Вместе с тем говорить о существенных результатах в настоящее время не представляется возможным. За три года существования новой формы налогового контроля на налоговый мониторинг перешли чуть более 20 организаций. В период до 2023 г. планируется переход на налоговый мониторинг организаций группы «Газпром» в соответствии с Основными направлениями налоговой политики ПАО «Газпром» на период 2019 и плановый 2020–2021 гг. ФНС России ожидает, что уже в 2020 г. в налоговый мониторинг вступят до 200 крупнейших компаний. В их числе крупнейшие металлургические холдинги АО «Лебединский ГОК» (группа «Металлоинвест»), АО «Оленегорский ГОК» (группа «Северсталь»), АО «Кольская ГМК» (группа «Норильский никель»), АО «РУСАЛ Новокузнецк» (группа «РУСАЛ), крупнейшие ритейлеры, дочерние компании ГК «Росатом», ПАО «Ростелеком», АО Дом РФ и Банк ДОМ.РФ. Это означает, что количество налогоплательщиков, осознанно выбирающих соблюдение налогового законодательства и информационную открытость перед налоговыми органами, существенно увеличится.

К увеличению количества участников налогового мониторинга должно привести и расширение перечня потенциальных участников за счет снижения суммовых критериев, предусмотренных ст. 105.26 НК РФ.

Следует отметить, что развитие налогового мониторинга сегодня рассматривается российским правительством как одно из приоритетных. Такой вывод можно сделать из Основных направлений налоговой политики до 2022 г. и утвержденной Правительством РФ в начале 2020 г. Концепции развития налогового мониторинга¹, поскольку мониторинг не только обеспечит расширенное информационное взаимодействие с налоговым органом и сократит трудозатраты организаций на сопровождение налоговых проверок, но и приве-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.02.2020 № 381-р «Об утверждении Концепции развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2020).

дет к сокращению издержек на осуществление налогового контроля, так как позволит применить риск-ориентированный подход на транзакционном уровне.

Д.Б. Цыренжапова

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ БЛАГОУСТРОЙСТВА

Финансовое право России регулирует финансовые отношения, возникающие в сфере местного самоуправления, оказывает содействие в раскрытии его истинного потенциала и назначения. Местное самоуправление, являясь одновременно уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, выступает достаточным гарантом порядка (в самом широком смысле слова) на конкретной территории, когда жители этой территории становятся сотворцами данного порядка.

Граждане осуществляют свои права на местное самоуправление, что делает их особым субъектом – населением: главным участником местного самоуправления, центральным звеном в публично-управленческом механизме, нацеленном на решение вопросов местного значения. При этом население действует непосредственно и опосредованно, т.е. через органы местного самоуправления. К сожалению, действительность такова, что прямые формы местного самоуправления несовершенны и не нашли широкого применения в отечественной практике, а формируемые населением муниципальные органы подменяют собой «самоуправление» и не в состоянии эффективно решать все вопросы местного значения.

Развитие местного самоуправления в РФ нами видится в том, что население в будущем должно осознать свою субъектность, что закономерно повлечет реализацию прямого местного самоуправления в самых различных формах. И совсем необязательно, чтобы эти формы сводились только к территориальному общественному самоуправлению, муниципальному референдуму и прочим известным формам. Сама жизнь потребует новых форм участия населения в местном самоуправлении, в том числе в укреплении его финансово-материальных основ.

Финансовое участие населения в местном самоуправлении представляет собой огромный комплекс финансовых отношений, включая в себя финансовую форму прямого местного самоуправления – самообложение населения¹. Думается, что формы финансового участия населения в местном самоуправлении по мере раскрытия «самоуправленческой» природы местного самоуправления будут получать дальнейшее распространение. Согласимся с тем, что финансы – общественный институт².

Одной из перспективных сфер общественных отношений, где скорее всего можно ждать некризисного появления новых форм финансового участия населения в местном самоуправлении, является отрасль благоустройства, т.е. там, где акцентированно ставится задача по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории, зданий и иных объектов. В настоящее время вопросы организации благоустройства территории, утверждения правил благоустройства территории, осуществления контроля над их соблюдением уже отнесены к вопросам местного значения.

Правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий³. При этом прилегающая территория представляет собой территорию общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства муниципального образования⁴. Таким образом, правилами благоустройства на лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения, может быть возложена обязанность

¹ Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 73. Томск, 2017. С. 157.

² Цыренжапов Ч.Д. Финансы – общественный институт // Проблемы учета и финансов. 2012. № 4 (8). С. 76–78.

³ См.: Часть 2 ст. 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ См.: Пункт 37 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ.

по участию, в том числе финансовому, в содержании прилегающих территорий, т.е. муниципальной территории.

Благоустройство территорий и участие, в том числе финансовое, населения в решении соответствующих вопросов признано приоритетом государственной политики. Национальный проект «Жилье и городская среда» содержит отдельное важное направление работы – «Формирование городской комфортной среды». Президентом РФ в целях создания комфортных условий проживания граждан поставлена задача по созданию механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%¹.

Государственная программа РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»² предусматривает крупное федеральное финансирование программ и проектов по благоустроительной теме. Данной программой предусмотрены правовые механизмы стимулирования финансового участия населения в реализации мероприятий по благоустройству дворовых территорий. Так, предполагается, что софинансирование из федерального бюджета регионы могут получить на реализацию дополнительного перечня работ по благоустройству при условии финансового вклада собственниками помещений многоквартирного дома работ по благоустройству дворовых территорий в размере не менее 20% стоимости выполнения работ.

Таким образом, финансовое вовлечение граждан в реализацию мероприятий по благоустройству территорий, их готовность вкладывать свои деньги в такие мероприятия, может стать существенной причиной развития форм финансового участия населения в местном самоуправлении.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

² Утв. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПЛАТЫ ЗА ВЫВОЗ ТВЕРДЫХ БЫТОВЫХ ОТХОДОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЕЁ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В соответствии с ч. 4 ст. 154 ЖК РФ¹ плата за обращение с твердыми коммунальными отходами включается в плату за коммунальные услуги. Регулирует деятельность по обращению с твердыми бытовыми отходами Закон РФ «Об отходах производства и потребления»². Статья 24.7 указанного закона предусматривает договорные отношения на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами. Договор на оказание услуг при этом является публичным для регионального оператора (ст. 426 ГК РФ).

Тем не менее есть ряд особенностей, которые заставляют задуматься о том, соответствуют ли отношения сторон по данному договору гражданско-правовой природе. Основным началом гражданского законодательства является признание равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Закон РФ «Об отходах производства и потребления» определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду. Исходя из этого, цели регулирования носят публичный интерес.

Дальнейший анализ законодательства в сфере установления платы за обращение с твердыми бытовыми отходами, а также порядок заключения договоров в этой сфере показывают следующее.

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

² Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

С 3 апреля 2018 г. применяются нормы о предоставлении коммунальных услуг ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми бытовыми отходами¹.

В соответствии с ч. 9 ст. 157.2 ЖК РФ в случае отсутствия договора на оказание услуг по обращению с твердыми бытовыми отходами, заключенных между региональным оператором и лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом, такие услуги предоставляются региональным оператором в соответствии с договором на оказание услуг по обращению с твердыми бытовыми отходами, заключаемым в порядке, предусмотренном ч. 6, п. 3 ч. 7 указанной статьи, с собственниками помещений в многоквартирных домах.

Учитывая изложенное, в случаях, когда по состоянию на 3 апреля 2018 г. в соответствии с Соглашением (либо в силу отсутствия Соглашения) между лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом, и региональным оператором отсутствовал договор на оказание услуги по обращению с твердыми бытовыми отходами, такой договор заключается непосредственно между собственниками и региональным оператором. При этом наличие оснований, указанных в п. 1 ч. 1 и ч. 2 ст. 157.2 ЖК РФ, не требуется.

В указанных случаях договоры на оказание услуг по обращению с твердыми бытовыми отходами между собственниками и региональным оператором считаются заключенными со всеми собственниками помещений в многоквартирном доме одновременно с даты начала оказания услуг по обращению с твердыми бытовыми отходами региональным оператором в соответствии с Соглашением.

При этом договоры на оказание услуги по обращению с твердыми бытовыми отходами, заключенные между собственниками и региональным оператором, заключаются на неопределенный срок в соответствии с типовыми договорами, утвержденными Правительством Российской Федерации, и заключение договора в письменной форме не требуется.

Таким образом, воля собственников жилых помещений на вступление в эти правоотношения не учитывается при заключении подоб-

¹ См.: О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.04.2018 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 15 (ч. I). Ст. 2030.

ных договоров, составление единого письменного документа также не требуется. По сути, имеет место установление прямой обязанности внесения платы за обращение с твердыми бытовыми отходами при наличии определенных законодательством условий, а именно наличия в пользовании жилого помещения, при этом расчет платы зависит не от объема отходов, а от количества проживающих лиц на соответствующей жилой площади и площади самого помещения по формуле, предусмотренной Правительством РФ¹ без возможности выбора альтернативного исполнителя данных услуг. Таким образом, имеются все необходимые элементы юридической конструкции обязательного платежа, а именно объект обложения, ставка, установленная нормативным актом, порядок и сроки оплаты.

Публичные цели, которые достигает государство в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, должны быть обеспечены публичным финансовым контролем со стороны специализированных органов за финансовой деятельностью коммерческих организаций в этой сфере.

Таким образом, можно говорить об установлении режима обязательного платежа, имеющего парафискальный характер, так как плата по данным платежам поступает не в бюджет, а в фонд коммерческой организации, имеющей особый правовой статус и исключительное положение на рынке услуг.

Исходя из этого, в качестве перспективы совершенствования законодательства в этой сфере представляется более целесообразным включить данные отношения в финансово-правовую модель отношений в качестве обязательных платежей.

¹ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 27.02.2017 № 232 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1557.

НАШИ АВТОРЫ

- Авдеев Дмитрий Александрович** – доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Алексеева Татьяна Александровна** – старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра Института кадастра, экономики и инженерных систем в строительстве Томского государственного архитектурно-строительного университета.
- Баранов Андрей Васильевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Барнашов Александр Матвеевич** – заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Безикова Екатерина Витальевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Безруков Андрей Викторович** – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент.
- Берглезов Алексей Николаевич** – старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления.
- Березина Елена Владимировна** – кандидат юридических наук, ООО «Газпром трансгаз Томск».
- Бокова Ирина Борисовна** – преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.
- Болдырева Елена Владимировна** – доцент кафедры конституционного права юридического факультета Института права и национальной безопасности Российской академии государственной службы и народного хозяйства, кандидат юридических наук.
- Ведашкин Сергей Викторович** – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института

Национального исследовательского Томского государственного университета; кандидат юридических наук, доцент.

Гааг Людмила Владимировна – доцент кафедры теории и истории государства и права ЮИ ТГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Габов Александр Алексеевич – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета.

Гвоздева Анастасия Александровна – соискатель научной степени кандидата наук Алтайского государственного университета.

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, доктор 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.

Ефремова Екатерина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и финансового права Юридического института Сибирского федерального 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.

Засыпкин Михаил Александрович – преподаватель Омской академии МВД России, 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.

Кальяк Андрей Михайлович – заведующий кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института

(филиала) Томского государственного университета, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент.

Кошель Денис Евгеньевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Кравец Анна Анатольевна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ.

Кравец Игорь Александрович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права ФГАУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», доктор юридических наук, профессор.

Крижус Игорь Константинович – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета.

Кузнецов Сергей Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Кузьмин Игорь Александрович – доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Кукелко Дмитрий Викторович – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Юридического факультета Новосибирского государственного университета.

Кукушкина Анна Викторовна – доцент кафедры международного права МГИМО МИД России, кандидат юридических наук, доцент.

Куликов Егор Алексеевич – доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук.

Кушарова Маргарита Петровна – доцент кафедры ГПП ЮФ Новосибирского государственного университета экономики и управления (НИНХ), доцент кафедры гражданского права ЮФ Сиб УПК, кандидат юридических наук.

Лавриненко Иван Васильевич – доцент кафедры юридических дисциплин юридического факультета Красноярского филиала СПбГУП.

Либанова Светлана Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, доцент, адвокат-медиатор.

- Малышева Инна Викторовна** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.
- Мариничева Анна Юрьевна** – специалист по учебно-методической работе Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Митюков Михаил Алексеевич** – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, профессор.
- Москаленко Антон Федорович** – ассистент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Мочекова Марина Владимировна** – адвокат Адвокатской палаты Томской области.
- Мошненко Олеся Валерьевна** – кандидат экономических наук, подполковник внутренней службы, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Кузбасский институт ФСИН России».
- Остапович Игорь Юрьевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета.
- Пушкина Анна Владимировна** – старший преподаватель кафедры трудового и экологического права ЮИ СФУ.
- Раздьяконова Евгения Владимировна** – доцент кафедры теории, истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат юридических наук.
- Романов Евгений Борисович** – старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Томского сельскохозяйственного института – филиала Новосибирского государственного аграрного университета.
- Савченко Дмитрий Александрович** – декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, доцент кафедры уголовного права Новосибирского юридического института (филиала) Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Сенникова Дарья Владимировна** – доцент кафедры Теории и истории государства и права и административного права, кандидат юридических наук.

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. Королёва, кандидат юридических наук, доцент.

Татаринов Сергей Александрович – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

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 – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Туляй Екатерина Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Филипсон Ксения Юрьевна – преподаватель кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России.

Хаминов Дмитрий Викторович – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

Цыренжапов Чингис Дымбрылович – кандидат юридических наук, доцент кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.

Цыренжапова Диана Будаевна – старший преподаватель кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.

Черепанов Андрей Евгеньевич – преподаватель кафедры боевой, тактико-специальной и физической подготовки Кузбасского института ФСИН России.

Черепанова Татьяна Сергеевна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России.

Шушарина Елена Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Юань Владимир Лишиньевич – старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра Института кадастра, экономики и инженерных систем в строительстве Томского государственного архитектурно-строительного университета, старший преподаватель кафедры уголовно-процессуального права Западно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлев М.М. Некоторые аспекты гносеологии права	3
Савченко Д.А. Механизм правовой защиты политического строя: закономерности развития	7
Дизер О.А. Совершенствование законодательства об административной ответственности в области защиты общественной нравственности	9
Ведяшкин С.В. Федерализм – основа системы органов исполнительной власти России	10
Гааг Л.В. Контроль и надзор: к вопросу о разграничении	13
Баранов А.В. К вопросу о соотношении права и морали	16
Трынченков А.А. О некоторых основных принципах государственной службы в РФ	19
Хаминов Д.В. Университетская система подготовки юристов в Российской империи в XVIII – начале XX в.	23
Сенникова Д.В. Профилактика семейно-бытового насилия: перспективы правового регулирования	25
Спирин М.Ю. Преимущества и недостатки плюралистического подхода в теории источников права	27
Куликов Е.А. Евразийские народно-государственные идеалы Н.Н. Алексеева как зеркало политико-правовой полемики дореволюционной России	29
Засыпкин М.А. Гарантии прав беженцев в Советской России в период 1918–1920 гг. (на примере деятельности Центральной коллегии о пленных и беженцах НКВД РСФСР)	31
Кузьмин И.А. К вопросу о понимании юридической ответственности в срезе системы права	34
Кушарова М.П. О правовом регулировании государственных закупок сельскохозяйственной продукции	36
Малышева И.В. Роль модельных законов в развитии систем законодательства субъектов Российской Федерации	41
Дегтярева А.М. Государственно-правовые взгляды В.Г. Камбурова	43
Исакова Г.А. Процесс в период образования и укрепления Русского централизованного государства	46

Шушарина Е.А. Система принципов административного права	49
Юань В.Л. Перспективы разработки критериев оценки законопроектов на примере анализа законопроекта о профилактике семейно-бытового насилия	51
Алексеева Т.А., Юань В.Л. Проблемы реализации законопроекта о профилактике семейно-бытового насилия	53
Берглезов А.Н. Защита законных ожиданий как элемент административного процесса	55
Габов А.А. Модель «Центр – периферия» применимо к централизации и децентрализации в государствах	57
Крижус И.К. Фазисы введения в действие нормативных правовых актов	59
Пушкина А.В. К вопросу о понятии субъективного публичного права	61
Бокова И.Б. К вопросу об эффективности реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	63
Филипсон К.Ю. Актуальные вопросы теории понимания субъективного права	65
Черепанов А.Е. Искусственный интеллект как новый субъект правоотношений	67
Черепанова Т.С. Дети как субъекты конституционных правоотношений	68
Мариничева А.Ю. Некоторые пути совершенствования общественного контроля в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов	70
Мочекова М.В. Ситуативная этика в работе адвоката на начальном этапе при согласовании стратегии защиты интересов клиента (по делам о домашнем насилии)	72

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. Нужны ли федеральные конституционные законы как таковые...? (по материалам дискуссии на Конституционном совещании 1993 г.)	74
Кравец И.А. «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности и элементы конституционной идентичности в публичной сфере	81
Безруков А.В. Эффективность обеспечения конституционного правопорядка как фактор укрепления российской государственности ...	83

Либанова С.Э. Демокурия как уникальный способ укрепления российской государственности	86
Митюков М.А. Комиссия конституционного арбитража как один из форматов деятельности Конституционного совещания 1993 г. (к историографии вопроса)	89
Остапович И.Ю. К вопросу о конституционных гарантиях экономической безопасности	92
Барнашов А.М. Развитие конституционных положений о согласовании норм международного и российского права при их расхождении	94
Татаринов С.А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по преодолению конституционно-правовых пробелов в текущем законодательстве	98
Исаева А.А. Имманентные ограничения и пределы свободы совести	100
Авдеев Д.А. Конституционно-правовой взгляд на проблематику формы Российского государства	102
Романов Е.Б. К вопросу о совершенствовании федеративных отношений современной России	104
Болдырева Е.В. Проблемные аспекты разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере образования ...	105
Кукушкина А.В. Доступ общественности к экологической информации управления качеством окружающей среды	107
Кальяк А.М. Отдельные итоги образовательной интеграции в Европе и их использование на постсоветском пространстве	110
Раздьяконова Е.В. Публично-частное партнерство в реализации социальной функции государства	112
Гвоздева А.А. Становление института стратегического планирования в свете конституционного законодательства	114
Дробот С.Е. Дискуссии о разделении властей на Конституционном совещании 1993 г.	115
Лавриненко И.В. Право народов на самоопределение и государственная целостность Российской Федерации	117
Кравец А.А. Права и обязанности территориального общественного самоуправления в муниципальных коммуникациях	119
Москаленко А.Ф. Проблемы и перспективы правового регулирования права на межмуниципальное объединение	121

Смирнова М.С. Профилактика экстремизма на муниципальном уровне – формальность или реальность?	123
--	-----

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. Уплата налога на доходы физических лиц за счет средств налоговых агентов	126
Кошель Д.Е. Понятие финансового рынка в функциях и полномочиях Банка России	128
Безикова Е.В. Новые правила финансового обеспечения отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	131
Туляй А.Н. Соотношение понятий «банковская операция» и «банковская сделка»	133
Туляй Е.Ю. Новое в законодательстве о рынке ценных бумаг	135
Цыренжапов Ч.Д. Финансовые фонды в финансовом праве России	138
Ефремова Е.С. Повторность в институте налоговой ответственности	140
Мошненко О.В. Актуальные проблемы правового регулирования налога на профессиональный доход	142
Березина Е.В. Налоговый мониторинг как новая форма налогового контроля	1443
Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в решении вопросов благоустройства	149
Кукелко Д.В. Правовая природа платы за вывоз твердых бытовых отходов и перспективы совершенствования её правового регулирования	152
Наши авторы	155

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 84

Сборник статей

Редактор Н.А. Афанасьева
Компьютерная верстка А.И. Лелююр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 26.11.2020 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Печ. л. 10,3. Усл. печ. л. 9,6. Тираж 500 экз. Заказ № 4373.

Отпечатано на оборудовании
Издательства 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 978-5-94621-948-8



9 785946 219488