

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

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 87

Сборник статей

Томск
Издательство Томского государственного университета
2021

УДК 347.9+343.95+343

ББК 67.692.0+628+67.408

П 68

Редакторы:

канд. юрид. наук, доцент С.В. Ведяшкин,

канд. юрид. наук, доцент Н.Г. Геймбух

д-р филос. наук, канд. юрид. наук, профессор М.М. Журавлев,

канд. юрид. наук, доцент С.С. Кузнецов

**Правовые проблемы укрепления российской
П68 государственности** : сб. статей / ред. С.В. Ведяшкин,
Н.Г. Геймбух, М.М. Журавлев, С.С. Кузнецов. – Томск: Изда-
тельство Томского государственного университета, 2021. – Ч. 87. –
220 с.

ISBN

ISBN (отд. кн.)

В сборник включены статьи преподавателей и аспирантов высших учебных заведений, научных и практических работников – участников Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Юридический институт ТГУ, г. Томск, 28–30 января 2021 г.).

Статьи посвящены актуальным проблемам различных отраслей права и юридической науки, содержат предложения по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, а также практических работников, осуществляющих профессиональную деятельность в сфере юриспруденции.

УДК 347.9+343.95+343

ББК 67.692.0+628+67.408

ISBN 978-5-94621-672-2

ISBN 978-5-907442-11-5 (отд. кн.)

© Томский государственный университет, 2021

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

М.М. Журавлев

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО И ФАКТИЧЕСКОГО РАВЕНСТВА

Равенство рассматривается как понятие, отражающее отношения между объектами и субъектами, которое означает их одинаковость, взаимное соответствие в данном отношении и в данных условиях. В обществе равенство связывают всегда с жизнедеятельностью человека.

Общество не является однородной диффузной массой, в нем всегда присутствуют многочисленные дифференцирующие признаки, ведущие к различению субъектов. Это ведет к рассмотрению равенства и неравенства как принципов социальных взаимоотношений.

По мере исторического развития представление о равенстве менялось от простого дележа материальных благ до равенства в правах и обязанностях и, наконец, полного равенства в экономической, политической и духовно-культурной сферах жизни общества.

Древние и средневековые мыслители подменяли естественное неравенство физических, нравственных и духовных способностей людей неравенством происхождения, неравенством статуса, принадлежностью к определенной группе.

В новое время формируется иной подход к пониманию равенства между людьми, основанный на общей для всех природе человека. Требования равенства в общественных отношениях получило широкое распространение в эпоху буржуазных революций.

Все буржуазные революции XVII–XVIII вв. проходили под лозунгами свободы и равенства. Считалось, что провозглашение равенства перед законом обеспечит подлинную справедливость. Отмена законодательно закрепленных феодальных сословных привилегий способно создать общее благополучие. Эти идеи, шедшие вразрез с традицией и

разделявшиеся первоначально лишь меньшинством, медленно, но неуклонно пробивали себе дорогу.

Однако стоило только этот принцип равенства перед законом провозгласить, как выяснилось, что этого явно недостаточно, поскольку богатство, особенно созданное не собственным трудом, также является привилегией. Оно также способно превратить юридическое равенство в фикцию, миф. В противоположность равенству юридическому, формальному была выдвинута идея фактического, реального равенства.

Одним из первых это отметил Ж.Ж. Руссо в работе «Рассуждения о начале и основаниях неравенства между людьми» (1755 г.). Он писал, что наличие богатых и бедных не только несовместимо с равенством, но и лежит в основе неравенства перед законом и неравенства политического. Чтобы покончить с «чрезмерным неравенством состояний», Руссо предложил освободить от налогов тех лиц, кто имеет лишь самое необходимое, и обложить налогом тех, кто имеет избыток, а также установить большие налоги на роскошь.

Эти идеи Ж.Ж. Руссо в последующем были подхвачены и развиты основоположниками марксизма. С их точки зрения, равенство ни экономическое, ни политическое, ни духовное невозможно без уничтожения частной собственности на средства производства и ликвидации эксплуататорских классов.

Более умеренное выражение идеи недостаточности равенства перед законом в XIX в. получили в либеральном направлении общественно-политической мысли. Характерна в этом отношении позиция английских либералов И. Бентама, Дж. Милля и других, считавших, что наибольшие равенство и счастье достигаются тогда, когда ресурсы распределяются равномерно между большинством.

Последовала целая эпоха расширения сферы равенства и придания ему реального содержания. Она вписывается в контекст борьбы за демократию и права человека. От радикальных требований XVII–XVIII вв. до Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международного пакта о правах человека и гражданина 1966 г. пройдет длительный путь.

Под принципом равенства вводилось всеобщее избирательное право – признавалось равноправие женщин и расширилось их социально-политическая активность, защищались интересы этнических, религиозных и других меньшинств.

Равенство не может быть полным в силу объективных неравных оснований. Неравенство будет определяться трудолюбием, способностями, а не привилегиями, исходящими из богатства и социального статуса. Таким образом, фактическое равенство будет уживаться с естественным неравенством и будет ограничивать социальное неравенство.

Современные исследователи (Х. Перельман и др.) соотношение равенства и неравенства связывают с представлениями о правах человека и социальном государстве.

Д.А. Савченко

ТИТУЛ ГЛАВЫ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XVII В.

В историографии утвердилось мнение о том, что глава Московского государства еще в конце XV в. принял титул «Государь всея Руси» как один из ключевых политико-правовых элементов сложной титулатуры¹. Вместе с тем исследование сфрагистических источников (прежде всего, печатей и монет) показало, что вплоть до конца XVI в. этот титул был иным. Глава Московского государства именовался «Господарь всея Руси». Этот титул был принят в середине XV в. и имел важное политико-правовое значение для формирования самостоятельного централизованного русского государства². В этой связи остается открытым вопрос о времени и причинах изменения главой Московского государства титула «Господарь» на устоявшийся в последующем титул «Государь».

Замену титула «Господарь» на титул «Государь» могли обусловить бурные политические события в России конца XVI – начала XVII в. Кризис Смутного времени и преодоление его последствий оказали серьезное влияние на политическую и правовую систему

¹ См., например: Алексеев Ю.Г. Государь всея Руси. Новосибирск, 1991; Филюшкин А.И. Титулы русских государей. М.; СПб., 2006.

² Савченко Д.А. Титул главы Московского государства в XVI в // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. Томск, 2017. Ч. 73. С. 18–19.

страны, предопределили тенденции их развития на значительную перспективу. Однако сфрагистические и документальные источники свидетельствуют о применении и в первой половине XVII в. к Московским царям только титула «Господарь» и вытекающем из этого наименовании Московской политической системы как «господарства».

Так, царь Борис Годунов в тексте государственной печати (1599) именуется «ГОСПОДАРЬ ВСЕЯ РОУСИ». Титул Лжедмитрия I на его государственной печати (1605–1606) звучит так: «БОЖЕЮ МІЛОСТІЮ ВЕЛИКІИ ГОСПОДАРЬ ЦАРЬ И ВЕЛИКІИ КНЯЗЬ ДМИТРИ ІВАНОВІЧЬ ВСЕА РУСІИ САМОДЕРЖЕЦЬ І МНОГИХЪ ГОСПОДАРСТВЪ ГОСПОДАРЬ І ОБЛАДАТЕЛЬ». Он почти дословно сохраняется и царем Василием Шуйским (1606): «БОЖЕЮ МІЛОСТІЮ ВЕЛИКІИ ГОСПОДАРЬ ЦАРЬ И ВЕЛИКІИ КНЯЗЬ ВАСИЛЕИ ІВАНОВІЧЬ ВСЕА РУСІИ САМОДЕРЖЕЦЬ І МНОГИХЪ ГОСПОДАРСТВЪ ГОСПОДАРЬ И ОБЛАДАТЕЛЬ». Лжедмитрий II также называет себя на своей печати «ГОСПОДАРЬ». Сохраняет традицию и царь Михаил Романов. Так, на его печатях 1625 и 1627 гг. титул выглядит следующим образом: «ВСЕА РУСІИ САМОДЕРЖЕЦЬ І МНОГИХЪ ГОСПОДАРСТВЪ ГОСПОДАРЬ И ОБЛАДАТЕЛЬ»³.

На известных нам более поздних печатях титул царя обозначается только сокращенно: «ГДРЬ», а политическая система: «ГДРСТВО». В то же время о сохранении сложившейся традиции свидетельствует важнейший документ середины XVII в. – Соборное уложение 1648 г. В печатном тексте этого уложения, изданном в 1649 г., в двадцатой главе говорилось: «А будет кто изменит, из Московского господарства отъедет в иное господарство...» (XX.33), «А которой холоп изменит, побежит в ыное господарство...» (XX.35). В иных местах уложения слова «ГДРЬ» и «ГДРСТВО» печатались сокращенно (под титулом)⁴.

³ Снимки древних русских печатей, государственных, царских, областных, городских, присутственных мест и частных лиц / под ред. Ф. Бюлера. М., 1882. С. 27, 30, 34, 38, 40, 44.

⁴ Уложение. М., 29 января 1649 [29.01.7157]. URL: <https://www.prlib.ru/item/388750> (дата обращения: 02.10.2020).

Таким образом, предположение о том, что в первой половине XVII в. царь и великий князь Московский изменил титул «Господарь» на титул «Государь», а возглавляемая им политическая система стала именоваться государством, первоисточниками не подтверждается. Применение титула «Господарь» как в начале, так и в середине XVII в. свидетельствует о том, что его политическое и юридическое значение сохранялось для Московского монарха в течение всего периода Смуты и преодоления ее последствий.

В.В. Кожевников

О ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Представляется, что проблема государственно-правового режима современной России является актуальной, ибо, как известно, именно он индивидуализирует форму национальной государственности, определяет ее роль и социально-политическую значимость в государственно-правовом механизме, характеризует динамическую, функциональную сторону государства: то, как оно действует, властвует, какую политическую атмосферу создает в обществе. Категории же «форма правления» и «форма государственного устройства» имеют непосредственное отношение к характеристике строения государства⁵.

Современные ученые-теоретики зачастую определяют его как либерально-демократический. А.Б. Венгерov отмечал, что при либерализме государственная власть формируется путем выборов, исход которых зависит не только от мнения народа, но и от финансовых возможностей тех или иных партий, необходимых для проведения избирательных кампаний. Осуществление государственного управления производится на основе принципа разделения властей. Система «сдержек и противовесов» способствует уменьшению возможностей для злоупотребления властью. Государственные решения принима-

⁵ См.: Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства : учебник. М., 1990. С. 151.

ются, как правило, в письменной форме. В государственном управлении используется децентрализация, центральная власть берет на себя решение только тех вопросов, которые не может решить местная власть. Оценивая либерально-демократический режим, А.Б. Венгеров в свое время подчеркивал, что не следует его апологизировать, так как он имеет свои проблемы, главные из них – социальная защита некоторых категорий граждан, расслоение общества, фактическое неравенство стартовых возможностей. Использование данного режима наиболее эффективно становится возможным только в обществе, отличающемся высоким уровнем экономического и социального развития. Население должно обладать достаточно высоким политическим, интеллектуальным и нравственным сознанием, правовой культурой. Вместе с тем ученый отмечал, что либерализм на сегодняшний день – это наиболее привлекательный и желанный политический режим для многих государств, который вырастает из собственно демократического режима⁶. В.И. Червонюк, на наш взгляд, справедливо уточняет, что такой режим в большей мере отвечает интересам преимущественно имущих слоев населения. Но безучастие государства к тем группам и слоям населения, которые испытывают экономическую и социальную нужду (большая часть общества), не способствовало реальному использованию ими предоставленных прав и свобод, в том числе и политических. Такие права носили формальный (нереализуемый) характер⁷. В принципе, соглашаясь с позицией А.Б. Венгерова и других авторов, высказывающих подобную позицию⁸, Н.А. Пьянов склонялся к тому, что либеральный режим – это режим полудемократический, режим, который является переходным к демократическому, возникающий в результате ликвидации тоталитарных и авторитарных режимов, административно-командных и бюрократических режимов и характеризующийся незавершенностью. В своей основе – это демократический режим, который базируется на достижениях современной демократии, признавая и законодательно закрепляя все ее основополагающие идеи: народовластие, разделение властей, естествен-

⁶ Протасов В.Н. Указ. соч. С. 166.

⁷ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М. : ИНФА-М, 2009. С. 167.

⁸ См.: Любашиц В.Я. Политический режим и его разновидности // Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю. Теория государства и права : учебник. М., 2003. С. 170–172.

ные права человека, политический и идеологический плюрализм и т.д. Однако при этом подчеркивается, что это еще неразвитая демократия, которая сочетается с элементами авторитаризма: принижена деятельность представительных органов и судов; система сдержек и противовесов не отработана, вследствие чего принцип взаимодействия властей нарушен; не сложилась подлинная многопартийность; не всегда положительно оценивается деятельность оппозиции; недостаточным образом осуществляется защита прав и свобод человека и гражданина; в методах осуществления государственной власти встречаются проявления административно-командной системы управления⁹.

В.В. Оксамытный, отождествляя либеральный режим с переходным, полагает, что он «...характерен для стран, покончивших с антидемократическим правлением автократии, проводящих либеральные реформы в экономике, в политической системе общества, в методах и способах осуществления государственной власти». При этом обращается внимание на следующие обстоятельства: 1) учитывая, что процессы демократизации в соответствующих странах осуществляются самой государственной властью, само это уже предполагает сохранение элементов приказного порядка, авторитаризма; 2) принимая во внимание, что проводимые реформы не всегда последовательны, нередко сопровождаются откатами назад, «закручиванием гаек», возвращением к прежним способам и приемам управления, неустойчивостью в проведении демократических преобразований, это дает возможность различным авторам выделить государственно-политическое состояние таких стран как «полудемократическое», «промежуточный», «либеральный», «авторитарно-демократический» или «переходный» режим¹⁰. Впрочем, есть и другие варианты обозначения переходного режима: «авторитарная демократия»,¹¹ «режим-гибрид»¹² и т.д. Так, Н.А. Власенко упоминает переходные и чрезвычайные режимы, которые, авторитарной или демократической

⁹ См.: Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права : учебное пособие. Иркутск, 2010. С. 124–125.

¹⁰ См.: Оксамытный В.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 278.

¹¹ Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России // Полис. 1997. № 3. С. 69.

¹² Шевцова Л.Ф. Политические зигзаги посткоммунистической России. М., 1997. С. 72.

направленности, как правило, имеют временный характер¹³. А.П. Котельников и Р.В. Шагиева, кроме авторитарного и демократического, анализируют также и переходный (либеральный) режим¹⁴. А.Н. Головистикова и А.Ю. Дмитриев, анализируя современную российскую государственность переходного периода, пишут, что для нее «характерно наличие элементов тоталитарного прошлого и одновременно ряда демократических институтов, например, многопартийность, гласность, разделение единой государственной власти на три ветви, институт референдума»¹⁵.

Представляются весьма небезытересными суждения авторов, оценивающих государственный режим современной России диалектически, отмечая, что Конституция РФ во многом открыла возможность утверждения в стране демократического режима, однако Россия в очередной раз оказалась на развилке дорог, одна из которых ведет к истинно демократическому режиму, другая – к обыкновенному, но не менее изощренному авторитаризму, ловко сочетающемуся с коррупцией, разгулом преступности и беззащитностью подавляющего большинства населения. Так, утверждается, что весьма перспективен в нашей стране социально-демократический режим скандинавского образца, для которого характерны широкая политическая демократия, демократические и правовые методы осуществления власти, умеренные реформы и эволюционный путь развития общества; в социально-экономическом плане – многоукладная экономика, поощрение малого и среднего бизнеса, прогрессивное налогообложение, препятствующее резкому социальному расслоению, весьма привлекательные социальные программы, социально ориентированный рынок. На основе взаимодействия социал-демократических и национально-патриотических движений могут возникнуть смешанные режимы, но не исключается установление и самого худшего варианта – жесткой

¹³ См.: Власенко Н.А. Теория государства и права : учебное пособие. М., 2015. С. 70.

¹⁴ Котельников А.П., Шагиева Р.В. Форма государства как проблема юридической науки // Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М., 2011. С. 172–173.

¹⁵ Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2005. С. 718.

диктатуры мафиозно-криминального капитала¹⁶. По мнению М.В. Михайлова, «политико-правовой режим российского государства в качестве критерия реального соотношения общества и государства характеризуется полным подчинением государству всех общественных процессов, неспособностью общественности противостоять тоталитарным методам управления государством, а также практически полным отсутствием гражданского самосознания у большинства населения. Политико-правовому режиму России свойственны «стерилизация» политической активности общества государством, слияние общественных и государственных структур в единое целое, подчиненное власти партийно-номенклатурной верхушки... Провозглашение курса на демократизацию общества и государства не означает полную победу демократии над тоталитаризмом, но говорит о назревших переменах в обществе и государстве и о понимании данными структурами такого реформирования»¹⁷. Не трудно понять, что в данном случае речь идет о трансформации государственно-правовых режимов¹⁸. Как отмечают ученые, «современная парадигма исследования форм, методов и приемов осуществления политической власти в государстве, в своей совокупности традиционно называемых «политическим режимом», основывается на констатации факта потенциальной изменчивости политического режима.

На протяжении XX в. в большинстве государств произошла смена политического режима, при этом зачастую она сопровождалась распадом государства, коллапсом экономики, ростом преступности и т.д.»¹⁹. В.С. Степин в этой связи справедливо замечает, что «использование ряда методов в процессе слома существующего режима и создание принципиально новой системы методов, способов, средств осуществления государственной власти может привести как к нормализации социальной, политической, экономической ситуации в дан-

¹⁶ См.: Теория государства и права : учебник / под ред. М.М. Рассолова. М., 2004. С. 110–111.

¹⁷ Михайлов М.В. Политико-правовой режим России как критерий соотношения общества и государства // Современное право. 2014. № 1. С. 4.

¹⁸ Цыганков А.П. Между либеральной демократией и сползанием в авторитаризм: предварительные итоги политического развития России 1991–1996 гг. // Социально-политический журнал. 1997. № 1. С. 15–37.

¹⁹ Тирских М.Г. Эффективность трансформации политических режимов // Академический юридический журнал. 2009. № 1. С. 4.

ном государстве, так и к появлению серьезных проблем, ставящих под сомнение сам факт дальнейшего существования данной страны и угрожающих выживанию населения этого государства»²⁰. Думается, эти рассуждения лишней раз обуславливают то положение, согласно которому «...переходное общество – это неустойчивая, нелинейная система, которая имеет в своей структуре различные стационарные состояния, соответствующие различным законам поведения этой системы»²¹. В такой системе постоянно возникают альтернативы развития, критические состояния неустойчивости. Поэтому управление переходным обществом предъявляет к администрации и элите особые требования²².

О наличии в стране смешанного режима рассуждает В.А. Рыбаков²³. В.Е. Чиркин утверждает, что во многих постсоциалистических странах, в том числе и России, государственный режим приобрел полудемократическую форму, в условиях которого методы осуществления государственной власти характеризуются соединением преобладающих черт демократии и некоторых элементов авторитаризма. Основное значение имеют методы либерализма, принуждение ограничено, методы требований и запретов прежде всего имеют цель сохранить и защитить демократические институты. При этом деятельность представительных органов, в том числе парламента, на всех уровнях несколько принижается, а на первый план выдвигается исполнительная власть, особенно президент. Система сдержек и противовесов не отработана, принцип взаимодействия власти нарушен. Ученым отмечается, что конституционные права граждан соответствуют международным стандартам, но их защита со стороны государственных органов в результате деятельности мафиозных структур, разгула организованной преступности, коррупции в органах государства, принижения роли суда (в том числе и по причинам плохого материального обеспечения судов) осуществляется недостаточно. Про-

²⁰ Степин В.С., Толстых В.И. Демократия и судьбы цивилизации // Вопросы философии. 1996. № 10. С. 7.

²¹ Наумова Н.Ф. Рецидивирующая модернизация в России: беда, вина или ресурс человечества? / под ред. В.Н. Садовского, В.Я. Ядова. М., 1999. С. 9.

²² См.: Арзамаскин Н.Н. Переходное общество: понятие и общая характеристика // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 4.

²³ См.: Рыбаков В.А. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Омск, 2006. С. 163–165.

тив политической оппозиции меры подавления не используются, но государственная власть оценивает ее только негативно и прикрытым образом стесняет ее деятельность. Политическая активность граждан не развита, в том числе из-за трудностей материального положения, что ограничивает их политическое участие. Кроме того, обратная связь граждан и органов государства недостаточна, значительная часть граждан не видит в деятельности органов государства благоприятных последствий для себя²⁴.

Н.В. Варламова утверждает, что политический режим современной России является весьма своеобразным: Конституция РФ в ряде статей провозглашает демократический режим, однако на деле он содержит все (кроме, пожалуй, оставленного в прошлом тоталитаризма). Это авторитарный режим, если рассматривать практику осуществления публично-властных полномочий и принять во внимание нарушение принципа разделения властей и фактическое доминирование Президента РФ в политическом процессе, преобладание произвольно-приказного регулирования над правовыми. Это полицейский режим, если учитывать многочисленные законодательные ограничения индивидуальной активности (предпринимательской деятельности, создания и функционирования средств массовой информации, политических партий, общественных объединений, проведения собраний и демонстраций и т.п.). Это режим социальной демократии, если исходить из существующей системы налогообложения, объема социальных задач, принятых на себя государством, численности населения, которое в соответствии с законодательством может претендовать на социальную помощь и поддержку. Наконец, это сверхлиберальный режим, учитывая, что государство не выполняет не только свои продекларированные функции, но даже и роль «ночного сторожа», не обеспечивает судебную и политическую защиту свободы, безопасности и собственности граждан, конституционных основ демократии, правовой государственности²⁵. В.В. Сорокин считает, что специфика переходного государственного режима определяется целым рядом факторов, в том числе особенностями соотношения основ-

²⁴ См.: Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник. М., 2000. С. 194–195.

²⁵ См.: Варламова Н.В. Форма постсоветского государства // Проблемы общей теории права и государства : учебник // под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2010. С. 742–743.

ных методов осуществления государственной власти, действий «сверху» и «снизу», мирных и немирных способов возникновения и функционирования государства, наконец, авторитарных и демократических тенденций развития государства в переходный период²⁶. Поясняя, ученый полагает, что преобразования переходного времени могут инициироваться сверху либо вызываться насущными потребностями самых широких социальных сил. На разных этапах переходного процесса непосредственное участие населения, его творческая активность то усиливается, то ослабевает. Закономерно другое – государственная власть приобретает черты авторитарности, и значение официальной власти в регулировании общественных процессов возрастает. С точки зрения В.В. Сорокина, подобное состояние переходного периода объясняется рядом причин: авторитарная власть позволяет осуществить демонтаж прежней социальной системы в относительно короткий срок; насильственные меры кажутся предпочтительными для радикально настроенных сил при преодолении сопротивления так называемой реакционной части общества²⁷. Обращает на себя внимание положение, согласно которому «в переходный период можно констатировать наличие стойких проявлений авторитарной тенденции; установление же авторитарного режима есть итог абсолютизации организованного насилия как средства управления обществом, нетипичной для цивилизованной модели преобразований»²⁸. И наконец, еще одно утверждение: «Тогда как государственный режим переходного периода характеризуется сочетанием еще не преодоленных устоев старого и лишь складывающихся элементов нового, переходные процессы содержат диалектическую связь авторитарной и демократической тенденции развития»²⁹.

В. Дзодзиев применительно к российским условиям переходности использует термин «авторитарный режим»³⁰. В.В. Козловский приходит к категорическому заключению о том, что «исходя из истории и традиций России, можно сделать вывод, что иного перехода от тоталитаризма к демократии нет».

²⁶ См.: Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода : учебник. Барнаул, 2007. С. 52.

²⁷ Там же. С. 52–53.

²⁸ Там же. С. 60.

²⁹ Там же. С. 61.

³⁰ Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России. М., 1996. С. 51.

литарного общества к современному, чем через этатизм, не существует»³¹. В.Е. Чиркин, концентрируя внимание на промежуточном характере данного государственного режима, подчеркивает, что «переходные режимы нельзя назвать демократическими, они полудемократические»³². В.А. Шереметьева, признавая переходность политического режима современной России, отмечает, что, «обладая признаками демократии, он еще не является демократическим. В политической системе России существуют противоречия между формальными правовыми демократическими основаниями и реальной действительностью»³³. Н.В. Варламова полагает, что «политический режим посттоталитаризма можно назвать становящейся демократией»³⁴. Ю.А. Веденеев, говоря о переходных процессах в развитии российской государственности, замечает, что «неспособность различных общественно-политических сил договориться по поводу очевидных вещей и выработать приемлемые правила поведения существенно ограничивают демократический потенциал политико-экономического развития». Подчеркивается, что «в итоге сужаются социально-экономические, политические и социокультурные компоненты демократической реформы в целом, что служит действительной предпосылкой и условием дальнейшей бюрократизации государственного управления, поскольку все альтернативные факторы и ограничения или разрушены, или пребывают в состоянии депрессии. Вместо системы политической демократии, опосредующей взаимоотношения между обществом и государством... налицо реальная возможность регенерации бюрократической государственности или получения ее посттоталитарной модификации – корпоративного государства»³⁵.

А.В. Бутаков, отмечая, что прошедшие 20 лет постсоветского существования продемонстрировали наличие в обществе так называемые

³¹ Козловский В.В., Уткин А.И., Федотова В.Г. Модернизация: от равенства к свободе. СПб., 1995. С. 43.

³² Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1. С. 5.

³³ Шереметьева В.А. «Государственный режим»: проблемы теории и типологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 9.

³⁴ Варламова Н.В. Посттоталитарная государственность // Теория права и государства : учебник / отв. ред. Г.Н. Манов. М., 1995. С. 281.

³⁵ Веденеева Ю.А. Теория и практика в развитии российской государственности // Государство и право. 1995. № 1. С. 113.

мой мировоззренческой полифонии, наличие которой отнюдь не способствует консолидации общественных сил по реализации демократического проекта в России, подчеркивает, что разность мировоззрений как своеобразных осколков разрушенной советской нормы естественным образом отражает существование в общественном сознании имперского, суверенно-демократического и собственно демократического представлений о формировании возможной социальной комбинации будущей жизнедеятельности государства и общества. Наконец, резюмируется, что «подобное социальное ассорти мировоззрений, когда одна общественно-политическая система фактически до конца разрушена, а другая находится лишь в стадии становления, позволяет правящей государственной бюрократии, по существу, бесконтрольно структурно формировать свою монополию на власть, мотивируя это стремление перед социумом необходимостью обеспечить его функционирование в состоянии стабильности»¹. В российском обществе также же нет единой оценки политического режима России.

По данным опроса, проведенного Институтом комплексных социальных исследований Российской академии наук, 55% респондентов в возрасте от 30 до 60 лет и 43% в возрасте от 20 до 30 лет считают Россию недемократическим государством². Во всяком случае, с точки зрения В.В. Оксамытного, такой режим характеризуется некоторыми позитивными моментами: законодательно закрепляет принципиальные демократические институты, права и свободы человека и гражданина; осуществляет либерализацию экономических отношений; утверждает многопартийность и идеологический плюрализм в целом; проводит альтернативные выборы высших, региональных и местных органов власти; практически реализует принцип разделения властей с созданием системы «сдержек и противовесов». В то же время отмечаются слабости этого режима в силу половинчатости, неустойчивости перемен к демократическому правлению, которые проявляются... в сохранении в своей основе прежней номенклатуры с ее коррумпированностью и стремлением оставить за собой влияние в обществе; в соединении в управлении делами государства черт авто-

¹ Бутаков А.В. К исследованию Новейшей истории российской государственности: Неподъемная демократия? Омск, 2012. С. 254–255.

² См.: Устюгов М.П. Политический режим современной России // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева. 2007. № 3. С. 86.

ритаризма и демократизма; в недейственности сформированного механизма защиты прав человека; в низкой эффективности законодательства; в духовной необеспеченности преобразований соответствующим уровнем правовой и политической культуры общества¹.

О.А. Дизер

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ЦИФРОВОГО ОБЩЕСТВА

Сегодня происходят значительные изменения в общественных процессах, которые в свою очередь обусловлены интенсивным процессом его цифровизации и касаются практически всех сторон жизни. Поэтому в настоящее время особое значение приобретает наличие действенных механизмов защиты прав и свобод граждан в киберпространстве. Защита прав и свобод граждан имеет первостепенное значение, поскольку они закрепляются и гарантируются Конституцией Российской Федерации. В связи с этим законодательством должны регламентироваться не только вопросы развития, но и защиты прав и свобод граждан в условиях развития цифрового пространства.

Для защиты прав граждан в цифровом пространстве Роскомнадзор осуществляет контроль за соблюдением операторами связи норм и требований законодательства, касающихся ограничения доступа к информации в интернете, распространение которой на территории России запрещено.

В соответствии со ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2020 г. № 105-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Роскомнадзор ведет Единый реестр, содержащий информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Роскомнадзор также принимает сообщения от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления о наличии

¹ См.: Оксамытный В.В. Указ. соч. С. 279.

на страницах сайтов запрещенной информации. В 2019 г. обработано более 556 тыс. таких обращений (в 2018 г. – 518 тыс.)¹.

В 2019 г. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» был дополнен статьей 15.1-1 «Порядок ограничения доступа к информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам. С момента действия закона в Роскомнадзор поступило более 367 URLадресов в составе 73 требований Генпрокуратуры. Большая часть из них (70%) касалась материалов с оскорблением флага и герба Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев администрации сайтов, в том числе иностранных компаний, удаляли запрещенный контент. Среди них – Instagram, Facebook, Twitter, «ВКонтакте», Liveinternet².

Актуальность вопросов правового регулирования защиты прав и свобод человека в условиях формирования цифрового общества определяется резким распространением киберпространства. Несомненно, что цифровое общество нуждается в правовом регулировании, поскольку им охватываются все сферы социальной жизни. Главной задачей государства должен стать поиск оптимального баланса между правом граждан на информацию и безопасностью граждан в цифровом пространстве.

Т.Е. Грязнова

ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА Ф.Ф. КОКОШКИНА

Конституционное государство для Ф.Ф. Кокошкина, как и для подавляющего большинства либеральных представителей отечественной юриспруденции, являлось тем идеалом, которому должна отве-

¹ Публичный доклад Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций за 2019 г. С. 15. URL: http://rkn.gov.ru/docs/doc_2326.pdf.

² Там же. С. 17.

чать правовая система России. Конституционным автор называет «государство, подчинение которого праву гарантировано».

Определяющей гарантией правового характера государства Кокошкин считает участие народа в правотворческой деятельности либо непосредственно (референдум, народная инициатива), либо через своих представителей. «Необходимость для издания законов согласия выборных представителей населения есть тот минимум участия народа в законодательстве, без которого государство не может быть признано конституционным», – пишет он. Не менее важной гарантией является основанное на системе сдержек и противовесов разделение властей, посредством которого реализуется идея связанности государства соответствующими народному правосознанию юридическими нормами.

В качестве исторически сложившихся форм конституционного государства Ф.Ф. Кокошкин указывает конституционную монархию и конституционную республику. И ту и другую, помимо вышеназванных признаков, объединяет принцип демократизации политической системы общества, в основе которого лежит рост общественного правосознания и правовой культуры граждан. В связи с этим автор подчеркивает: «Создание конституционного государства есть продукт процесса рационализации власти, который идет рука об руку с процессом ее демократизации. Конституционный строй необходимо предполагает известную степень сознательности населения в отношении его к государству и сам, в свою очередь, способствует дальнейшему развитию этой сознательности».

Именно в конституционных формах в полной мере может быть реализована социальная функция государства, которую Ф.Ф. Кокошкин, как и все представители нового либерализма, считает одной из самых значимых.

Что касается широко обсуждаемой на рубеже XIX–XX вв. проблемы соотношения конституционного и правового государства, то Ф.Ф. Кокошкин, в отличие от многих российских юристов (А.Д. Градовского, В.М. Гессена, Н.И. Лазаревского, Н.И. Палиенко, С.А. Котляревского и других), убежденных в том, что правовое государство является высшей стадией развития государства конституционного, рассматривает данные понятия как тождественные. «Конституционное государство есть практическое осуществление идеи правового государства», – пишет он.

Рассматривая конституционное государство как вектор развития просвещенных народов, Ф.Ф. Кокошкин, в русле либеральной традиции, трактует его в качестве формы, с которой связано будущее России, вступившей на путь демократических преобразований в период событий 1905 г.

М.О. Тяпкин

ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕС В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX в. (АНАЛИЗ ЛЕСНОГО УСТАВА 1905 г.)

На протяжении нескольких последних месяцев в нашей стране идет активная работа по актуализации утвержденной в 2018 г. Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. Совет Федерации в ноябре 2020 г. принял постановление, в котором отмечается, что лесное хозяйство нуждается в реформировании на основании комплексного подхода. Очевидно, что невозможно обеспечить комплексность проводимых реформ без учета исторического опыта развития отечественного лесного хозяйства. В данной статье мы остановимся на характеристике форм лесной собственности, закрепленных в последней действовавшей в Российской империи редакции Лесного устава (1905 г.).

Первый раздел «О разных родах лесов» книги первой Лесного устава 1905 г. делил все леса на «государственные и на состоящие в общественной и частной собственности» (ст. 1)¹. Государственными устав называл те леса, которые составляли собственность казны и при этом не принадлежали никакому другому собственнику. Государственные леса подразделялись на собственно казенные и леса, имевшие особое предназначение. В лесах первой категории интересы собственника представляло казенное лесное ведомство. Леса второй категории формально являлись государственными, но фактически передавались в пользование различным учреждениям (военному, горному, финансовому, духовному и проч.), которым

¹ Устав Лесной по офиц. изд. 1905 г. и по прод. 1906 и 1908 гг. с сенатскими и ведомственными разъяснениями, правилами, инструкциями и циркулярами / сост. Г.И. Соколов. СПб., 1911.

были предоставлены значительные полномочия в вопросах лесопользования и лесопользования. В соответствии с уставом леса, которые не принадлежали государству, именовались общественными или частными (ст. 7–9). Государственные леса составляли около 70% всего лесного фонда страны.

Все три формы собственности подразделялись «по образу владения» на леса единственного владения, общие (принадлежали нескольким собственникам), въезжие (право беспоплиного пользования в них имели третьи лица) и спорные (их владельческая принадлежность должна была определяться в судебном порядке) (ст. 10–14).

Главными недостатками дореволюционной модели лесной собственности являлось то, что лес понимался как одна из разновидностей имущества, а его экологическая природа и социальное значение практически не учитывались. Лесовладельцы имели разный объем прав и полномочий в сфере лесопользования и руководствовались скорее своими ведомственными и личными интересами, чем общественной пользой. Так, например, частновладельческие леса в России во второй половине XIX – начале XX в. уничтожались быстрыми темпами, а государство не могло обеспечить их сохранность в силу отсутствия необходимых для этого полномочий. Фактически владение лесами строилось на феодальных вотчинных принципах. Правовое регулирование в этой сфере отличалось запутанностью, сложностью и архаичностью, не отвечало существовавшим реалиям и запросам общества и основывалось на «ошибочном представлении о субъекте права собственности»².

Подготовленный в 1913 г. проект нового Лесного устава предполагал существенную модернизацию многих сторон лесохозяйственной деятельности, в том числе в сфере права собственности, однако из-за объективных обстоятельств он не вступил в силу. После революционных событий 1917 г. вопрос о лесной собственности был решен радикально – путем отмены всего действовавшего законодательства и объявления лесов общенародным достоянием.

² Фалеев Н.И. Лесное право. М., 1912. С. 33.

В.В. Улезько, Е.В. Улезько

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА СТУДЕНТОВ ТЕХНИЧЕСКОГОВУЗА И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Большинство характеристик, данных XXI в., сводится к ставшему уже аксиоматичным понятию – «глобальная информатизация», а теперь еще и последовавшей за ней тотальной цифровизации. Человечество в своем интеллектуальном развитии перешагнуло рубеж оценочного этапа информационно-коммуникационных технологий. Дискуссия «кто – за и кто – против» безвозвратно ушла в прошлое, стала достоянием истории цивилизации и при упоминании вызывает ироничную улыбку. Масс-медиа формируют вселенский ажиотаж вокруг «нового технологического прорыва – Индустрия 5.0», раскручивают рейтинги IT-корпораций, дают старты на обладание супермодными девайсами и программными продуктами. Наша жизнь наполнена цифровыми феноменами. Ее динамика претерпела настоящий «сейсмический» сдвиг³.

Позиционирование себя в интернете, знания и умения в этой области, владение IT-тезаурусом являются базальтернативным условием имиджа и рейтинга в корпоративном и профессиональном сообществе.

«Цифра» победоносно заполняет все сферы общественного бытия, материального производства, социокультурное пространство. IT-технологии дали мощный импульс научно-техническому прогрессу, интеллектуальному развитию личности, навсегда опрокинули барьеры социальных коммуникаций.

Правовая сфера в числе первых откликнулась на этот тотальный вызов. Взаимовлияние права и «цифры» очевидно. Как подчеркивает директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Т.Я. Хабриева, право становится не только

³ Харрис М. Со всеми и ни с кем: книга о нас – последнем поколении, которое помнит жизнь до интернета. М. : Литагент МИФ без БК, 2015. С. 8–19.

средством, но и объектом воздействия «цифровизации»⁴. Нормативно-правовое регулирование приобретает многофакторный характер, формируются новые виды правоотношений и социально-значимых связей, усложняются их структура и содержание. Примером являются значимые новеллы конституционного права, административного, гражданского, трудового и уголовного законодательства, федеральные и региональные эксперименты по повышению эффективности государственного и муниципального управления, особенно в связи с коронавирусной пандемией, электронное участие граждан в развитии самоуправления и общественной жизни.

Безальтернативное господство электронной информации и коммуникационных технологий, их способность саморазвиваться объективно определяют тренд и характер мирового развития, необратимо влияют как на общество в целом, так и на каждого человека в отдельности.

Наиболее подверженной этому влиянию оказалась наша студенческая молодежь, ее мировоззрение и гражданская позиция, социокультурные ориентиры и духовно-нравственные ценности. Последнее буквально вытесняется и утилизируется тьюторами-лоббистами западных «супермодных социальных псевдоценностей» и проповедниками потребительского эгоизма. В правосознании и правовой культуре многих молодых людей проявляются признаки обнуления традиционных для русского этноса социально-значимых качеств, занижение морально-правовых и этнокультурных критериев поведения.

Как показывают исследования, студентам свойственно проявление пассивного правового нигилизма, безразличие к общественной оценке девиантного поведения, сомнение в социальной ценности права⁵. Часть из них сомневаются в необходимости изучения юридических дисциплин. Наряду с этим заметно растет протестная активность молодежи (особенно в соцсетях), ее удельный вес в политических акциях, имеющих противоправный характер, риск обострения отношений с правоохранительными органами. Вызывает беспокойство дерзость и солидарность молодежи в противоправном поведении.

⁴ Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал Российского права. 2018. № 9; Право в условиях цифровизации // Избранные лекции университета. СПб., 2019. Вып. 189.

⁵ См.: URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/78793/1/978-5-94646-620-2_2019_2-68.pdf

Следует заметить, что этому явлению способствует недостаточный объем времени на изучение юридических дисциплин в техническом вузе. Так, например, на «Правоведение» отведено всего лишь 34 часа аудиторного времени, да и сама дисциплина имеет статус необязательной. Это очевидная и недопустимая политическая близорукость авторов ФГОС ВО.

Цифровизация высшей школы, как и всего общества, – процесс необратимый и объективный. Как любое явление, у него две стороны: созидательная и разрушающая. Обе воздействуют на правосознание, правовую культуру личности и общества, на процесс гражданского становления студентов.

В этих условиях приоритетной, знаковой задачей преподавателей-гуманитариев должна быть аккумуляция образовательного потенциала вуза и цифровой сферы, адекватная реакция на значимый вызов времени. Формула такого сотрудничества известна: образование – это двуединый процесс обучения и воспитания. Если отсутствует одно, бесполезно искать другое.

С.В. Ведяшкин

ТАМОЖЕННЫЙ РЕЖИМ

Таможенный режим как правовая категория может рассматриваться в контексте правового режима, в структуре административно-правовых режимов, как правовой институт, относительно самостоятельная система и совокупность таможенных операций и процедур.

Говоря о таможенном режиме как *правовом режиме*, стоит подчеркнуть, что он выражается в определенном сочетании правовых средств регулирования административного и финансового характера, «установленных таможенным законодательством и имеющих целью регламентировать отношения, возникающие в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, между лицом, их перемещающим, и таможенным органом»⁶.

⁶ Козырин А.Н., Егизарова В.В. Правовое регулирование таможенных режимов. Комментарий законодательства // СПС КонсультантПлюс. 2001 (дата обращения: 22.11.2020).

Таможенный режим традиционно рассматривается в *структуре административно-правовых режимов*, как его разновидность, характеризующаяся специальными чертами и особенностями правового опосредования. Не стоит забывать, что административно-правовые режимы выступают как связующее начало в таких важнейших вопросах управления, как достижение целей, сохранение стабильного состояния системы управления и происходящих в ней процессов⁷. Административно-правовой режим может быть представлен как обязательный для всех режим деятельности публичной власти, предназначенный для повседневного административного функционирования, разрешения обыденных социально-управленческих ситуаций⁸, в свою очередь, являясь правовым режимом.

По мнению Д.Н. Бахраха, в системе специальных административно-правовых режимов необходимо выделять и таможенный режим. Он полагает, что таможенный режим является постоянным, общегосударственным⁹, который связан с ввозом товаров в Российскую Федерацию, вывозом товаров из Российской Федерации, их перевозкой по территории Российской Федерации под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, взиманием и уплатой таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин.

В качестве предмета таможенного режима – *правового института*, представляется необходимым рассматривать отношения, возникающие в процессе выполнения действий, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, между лицами и таможенными органами, осуществляющими государственный контроль перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу.

⁷ Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 21.

⁸ Ткачева Л.В. Особый административно-правовой режим на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2018. С. 20.

⁹ Бахрах Д.Н., Ковалев С.В. Таможенное право. Екатеринбург : Диамант, 1995. С. 47–48.

Таможенный режим позволяет структурировать использование основных таможенных инструментов в правовом механизме регулирования внешнеторговой деятельности (процедуры таможенного оформления и таможенного контроля, тарифное регулирование, применение административных инструментов и т.п.)¹⁰.

Таможенный режим *как система* – это совокупность ее элементов (подсистем): во-первых, организационно-управленческого; во-вторых, нормативно-правового регулирования; в-третьих, материально-технического обеспечения.

Термин «таможенный режим» относительно новый, его появление вызвано социально-экономическими преобразованиями, которые произошли в современной России. В ранее действующем Таможенном кодексе РФ было закреплено определение таможенного режима, под которым в п. 22 ст. 11 ТК РФ¹¹ понималась таможенная процедура, определяющая совокупность требований и условий, включающих порядок применения в отношении товаров и транспортных средств таможенных пошлин, налогов и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также статус товаров и транспортных средств для таможенных целей в зависимости от целей их перемещения через таможенную границу и использования на таможенной территории Российской Федерации либо за ее пределами.

Действующее российское законодательство отказалось от легального определения таможенного режима и регламентации его осуществления. Но это совершенно не означает, что таможенный режим как разновидность административно-правового режима прекратил свое существование. А.Н. Козырин обращает внимание на то, что таможенный режим служит для обозначения специальной системы мероприятий (таможенных операций и процедур), обеспечивающих комплексное применение инструментов таможенного регулирования,

¹⁰ Шахматьев А.А. Таможенные режимы в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности (исторические аспекты развития на примере Франции) // Юрист. 2005. № 12. С. 30.

¹¹ В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ Таможенный кодекс РФ утратил силу с 1 октября 2011 г.

с помощью которых осуществляется государственное воздействие на развитие внешнеэкономических отношений¹².

О.В. Воронин

О МОТИВИРОВАННОМ ПОСТАНОВЛЕНИИ ПРОКУРОРА О ВОЗБУЖДЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ, САНКЦИИ И СОГЛАСИИ, А ТАКЖЕ ТРЕБОВАНИИ ПРОКУРОРА

На сегодняшний день, несмотря на отсутствие детального нормативного регулирования, практика вынесения актов прокурорского реагирования достаточно стабильна: их форма и содержание, так же как основания и порядок применения, в целом определены. Отдельные вопросы лишь вызывает применение и содержание некоторых из них в силу изменения законодательства. К ним относятся постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, согласие и санкция, а также требование прокурора.

Согласно ст. 25 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закона о прокуратуре), ст. 25.11, 28.1, 28.4 и другим КоАП РФ прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения мотивированного постановления. По своей правовой природе оно, согласно ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ и другим возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ

¹² Комментарий к Таможенному кодексу РФ / под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996. С. 42.

или законом субъекта РФ. Таким образом, закон устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов [1. С. 107].

В последнем случае возникает вопрос, по каким конкретно делам об административных правонарушениях прокурор вправе выносить соответствующее постановление: вообще по любому делу или же по делам, где субъектом административной ответственности выступает поднадзорное прокурору лицо?

Положения закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ» означают, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается указанным предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не должен привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей). При обнаружении признаков административного правонарушения в деянии субъектов, чья деятельность не охватывается предметом прокурорского надзора, прокурор, не вынося постановления, должен направить соответствующие материалы в орган или должностному лицу, которые вправе возбудить дело об административном правонарушении. Именно поэтому ст. 25 Закона о прокуратуре говорит о вынесении мотивированного постановления. Другими словами, прокурор должен указать органу или должностному лицу, правомочному принимать решение по делу об административном правонарушении, почему именно он (и в этом случае) вынес соответствующее постановление, а не лицо, обязанное по закону принимать подобное решение.

Большинство авторов не разграничивают согласие и санкцию как акты прокурорского реагирования. Действующее законодательство широко не использует понятие «санкция», фактически вытеснив его термином «согласие». В настоящее время категория «санкция» для

обозначения средства прокурорского реагирования встречается в Законе о государственной границе, Законе о таможенном регулировании, УИК РФ и НК РФ. В этой связи в литературе высказывается мнение о том, что эти понятия являются различными. Существует позиция, что санкция представляет собой форму принимаемого прокурором решения, которая не только дает право на выполнение определенного действия, но и одновременно утверждает соответствующее постановление, т.е. делает этот документ легитимным, дающим право на проведение соответствующего решения. В то время как согласие представляет собой решение прокурора, посредством которого контролируется законность и обоснованность принимаемого соответствующим должностным лицом решения, позволяющего ему выполнить те или иные действия с целью признания их дальнейшей допустимости в установленном законом порядке¹³. С учетом различных сфер применения и широкого использования термина «согласие» представляется возможным вести речь об их самостоятельном употреблении для обозначения различных понятий. В этой связи санкция и согласие прокурора будут рассматриваться далее в качестве двух самостоятельных актов прокурорского реагирования, служащих формой реализации как надзорных, так и иных функций прокуратуры.

Некоторые авторы к числу актов прокурорского реагирования относят также требования прокурора. Основой таких заключений, скорее всего, служит в том числе и письменная форма реализации этого правомочия. Представляется, что безусловно с этим едва ли можно согласиться. Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет сделать вывод о том, что термин «требование» используется в различных смыслах.

В одном случае речь идет об одном из полномочий прокурора (ст. 6, 22 Закона о прокуратуре). Например, истребование необходимых прокурору документов или материалов. Такое требование едва ли стоит относить к одному из актов прокурорского реагирования, поскольку его форма и содержание не предполагают раскрытия всей полноты прокурорского реагирования, свойственного иным актам¹⁴. В

¹³ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебно-методический комплекс / под ред. А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2021. С. 186–187.

¹⁴ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор : учебник для вузов. М. : Норма, 2006. 784 с.

частности, ограниченность формы и содержания не позволяет сформулировать оценку противоправности совершенного деяния. В этой связи в такой ситуации его необходимо рассматривать только как одно из универсальных полномочий прокурора, реализуемых практически во всех отраслях прокурорского надзора. В другом случае требование действительно следует рассматривать в качестве акта прокурорского реагирования. Например, когда речь идет о требовании прокурора об изменении нормативно-правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, в соответствии со ст. 9.1. Закона о прокуратуре. Части 2 и 3 этой статьи определяют основания, содержание, а также порядок вынесения и обжалования прокурорского требования. Кроме того, прокурор также обязан указать способ устранения выявленных факторов. Иначе говоря, требование прокурора об изменении нормативно-правового акта содержит юридическую оценку его состояния, а также указания прокурора на конкретный способ восстановления его правомерности и в этой связи безусловно должно рассматриваться в качестве отдельного акта прокурорского реагирования. Таким образом, требование прокурора в зависимости от своей формы и содержания в одном случае может быть рассмотрено как полномочие, в другом – как акт прокурорского реагирования.

Э.С. Юсубов

ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ СУЖДЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ

В гуманитарных науках разработаны практически все экономические, правовые, политические и иные теории социального государства. Формирование теории и строительство социального государства следует признать новым прогрессивным этапом гуманизации взаимоотношений человек–государство–общество. Новое осмысление ценности государства и его способности в поддержании социальной солидарности и стабильности сформировали устойчивое представление о социальном государстве. В последующем подобное развитие социального государства было легализовано в конституциях европейских стран. Отечественная конституционная история до 1993 г. не содержит в себе упоминаний о правовом воплощении социального госу-

дарства в текстах основных законов. В Конституции Российской Федерации 1993 года социальное государство обрело высший юридический статус и является неизменяемой основой конституционного строя. Именно этот фактор дает основание предположить, что главное функциональное предназначение современного социального государства в России – дальнейшая гуманизация социальной жизни россиян и стремление к социальной справедливости.

Конституционные положения о достойной жизни и свободном развитии человека являются гуманистическим ориентиром, способным преодолеть социально-экономические противоречия и способствовать дальнейшей эволюции социального государства в России. В научной литературе и в сфере публичной дискуссии различных общественно-политических организаций продолжается обсуждение правового содержания и значения конституционных знаков «достойная жизнь», «свободное развитие человека». Действительно, какова смысловая функция названных положений Конституции России? Есть ли у нас основания для единой интерпретации двух взаимосвязанных и сопряженных друг с другом конституционных норм? Эти и многие другие вопросы нуждаются в обосновании по мере дальнейшей эволюции социального государства в нашей стране.

Задача общества – развивать систему социальной службы, устанавливать гарантии социальной и трудовой защиты своих граждан. Подобное конституционное признание функций социального государства обладает глубокой личной ценностью, так как многие граждане современной России имеют опыт жизни в СССР. Признавая существующие недостатки советского социально-политического строя, многие помнят бесплатные социальные блага и гарантированные социальные обязанности как пример положительной социальной политики государства.

Размышляя о состоянии и эволюции социального государства, вполне справедливо указать, что социальное государство должно быть правовым. В этой связи российскому обществу и государству необходимо сформировать устойчивую политику строгого следования нормам и принципам Конституции России. В свою очередь, такой вектор развития создает благоприятные причины и условия для строительства правового социального государства.

Многие этические и правовые суждения и размышления о социальном государстве выявляют его особую социально-правовую при-

роду во взаимосвязи с нравственными, моральными ценностями общества и его исторической памятью. Важно понимать, что мерой состоятельности социального государства в России является повседневная жизнь граждан. Поэтому особую значимость приобретает стремление общества положительно воспринимать нормы Конституции России о социальном государстве, которые получили свою детализацию в конституционных поправках, одобренных народом в 2020 г. Конституционные поправки, легитимированные свободным волеизъявлением народа, придали социальному правовому государству новый стандарт легальности и юридической ценности.

Л.В. Гааг

ВИДЫ КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система исполнительной власти отличается сложным строением как по горизонтали, так и по вертикали, что требует обеспечения согласованности и непротиворечивости, законности и дисциплины в деятельности ее элементов. Решение данных задач обуславливают необходимость осуществления постоянного контроля внутри самой системы с использованием собственных специфических возможностей и ресурсов.

Внутри системы исполнительной власти осуществляются следующие виды контроля:

- общий (вневедомственный);
- межотраслевой (межведомственный, надведомственный);
- отраслевой (включая внутриведомственный).

Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов. Его осуществление связано с деятельностью органов исполнительной власти общей компетенции: Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Правительство Российской Федерации в целях обеспечения эффективной реализации национального и международного законодательства обеспечивает единство системы исполнительной власти,

направляет и контролирует деятельность ее органов (ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁵).

В статье 44 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляется, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, – также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К тому же Правительство Российской Федерации может вносить предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина¹⁶.

Межотраслевой (межведомственный, надведомственный) контроль осуществляется в целях обеспечения согласованного решения комплексных задач, затрагивающих несколько сфер государственного управления, рядом органов исполнительной власти, между которыми отсутствует организационная подчиненность.

Как правило, он осуществляется: 1) специально уполномоченным органом исполнительной власти; 2) в отношении организационно неподчиненных органов исполнительной власти; 3) по входящим в его компетенцию конкретным вопросам; 4) с применением установленных государственно-властных полномочий¹⁷.

Основной объем контрольных полномочий данного вида осуществляется прежде всего федеральными службами, которые наделяются соответствующими функциями контроля и надзора (п. 4 Указа

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061; ст. 44.

¹⁷ Зубарев С.М. О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. Право. 2019. № 6. С. 42.

Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (в ред. от 12.04. 2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». К таковым относятся, например, Федеральная антимонопольная служба РФ (Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (с изменениями и дополнениями), Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признания утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») и др.

Отраслевой контроль осуществляется внутри той или иной отрасли органами исполнительной власти как отраслевой, так межотраслевой компетенции по вопросам, определяющим их сферу деятельности. Он состоит в проверке этими органами в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в подведомственной сфере, а также своих решений нижестоящими подведомственными им органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями. Разновидностью отраслевого контроля является ведомственный контроль.

А.В. Баранов

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ НОРМ ПРАВА

Вопрос о структуре специализированных норм права является неоднозначным. Его можно охарактеризовать как относительно малоисследованный в юридической науке; как писал М.И. Байтин, «вопрос же о структуре норм, не являющихся правилами поведения... до недавнего времени не только не рассматривался, но даже и не ставился»¹⁸.

Как правило, при рассмотрении в научной и учебной литературе большинство авторов ограничиваются указанием на то, что такие нормы либо вообще не имеют структуры в ее классическом понимании «Трехчленная структура свойственна не всем нормам права,

¹⁸ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов : СГАП, 2001. С. 185.

например, нормам-принципам, нормам-дефинициям она не свойственна»¹⁹, либо им присуща совсем иная структура. Подобной точки зрения придерживается Н.В. Разуваев, указывающий, что «в праве разные нормы имеют различную структуру, включающую как все три, так и два и даже одни элемент – диспозицию. Однозвенные нормы весьма распространены в конституционном праве»²⁰. Фактически об этом же говорит и Л.А. Морозова. При этом она не раскрывает, что это за структура и в чем проявляется ее своеобразие, отмечая лишь, что проблемы структуры норм-принципов остаются неразработанными в общей теории права²¹. Аналогичной точки зрения придерживается и В.К. Бабаев, высказавший мысль о том, что «нет смысла искать в отправных (учредительных) нормах гипотезу, диспозицию или санкцию. Они имеют иные структурные элементы»²². В качестве таких структурных элементов он называет совокупность существенных признаков принципа права, выраженных путем словесного обозначения или прямого текстуального указания. С таким подходом вряд ли можно согласиться. Признаки, в том числе и существенные, описывают явление, раскрывают его основные характеристики, но не определяют его внутреннее строение. Они не только не позволяют проследить и выявить те внутренние взаимосвязи, которые возникают и существуют между составными частями, структурными элементами явления, но и выделить сами структурные элементы. Норма права – это регулятор поведения, и на элементарном уровне она должна демонстрировать механизм регулирования, а не характерные (пусть и существенные) признаки выражаемого в ней явления или процесса.

Представителем еще одного подхода к рассмотрению вопроса о структуре специализированных норм права можно назвать О.А. Кузнецову, которая в своей докторской диссертации обосновывает двух-

¹⁹ Деготь Б.А. Классификация норм советского социалистического права по их структуре : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1978. С. 8

²⁰ Норма права как явление правовой культуры : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 85.

²¹ Морозова Л.А., Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / Л.А. Морозова. Саратов, 2001. 416 с.: рецензия // Правоведение. 2001. № 6. С. 210.

²² Бабаев В.К. Структура юридической нормы // Нормы советского права. Проблемы теории / под ред. В.К. Бабаева, М.И. Байтина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 96–97.

элементную структуру рассматриваемой категории норм, говоря о том, что в структуре специализированных норм права следует выделять гипотезу и диспозицию. Санкция же в таких нормах отсутствует¹.

Следует отметить, что санкция является неотъемлемым элементом и специализированной нормы права, так как санкция правовой нормы *всегда* есть указание на неблагоприятные последствия, в том числе и на вид и меру государственного принуждения², которая может и должна быть применена в том случае, если будут нарушены правила, содержащиеся в диспозиции. Это обуславливается тем, что обеспеченность силой государственного принуждения есть существенный видовой признак правовой нормы, без которого она теряет свою способность быть эффективным регулятором общественных отношений.

Как представляется, решение вопроса о структуре специализированных норм права должно увязываться с проблемой многообразия и разноплановости подвидов специализированных норм, с одной стороны, и концепцией единой трехэлементной структуры как качественной характеристики нормы права – с другой. В юридической науке также существует точка зрения, согласно которой норма-принцип содержит все три структурных элемента – и гипотезу, и диспозицию, и санкцию³. В частности, Г.Л. Осокина характеризуя нормы-принципы гражданского процессуального права, говорит о том, что при текстуальном способе закрепления «основные начала представляют собой принципы-нормы, которые обладают всеми свойствами и структурными частями норм права, хотя действие их содержания распространяется далеко за пределы данной конкретной нормы»⁴. Несмотря на то что эта позиция не нашла широкой поддержки и

¹ Кузнецова О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

² И.Л. Честнов совершенно справедливо указывает, что «элемент принудительности в неявном, имплицитном виде можно обнаружить в любой норме права». См.: Честнов И.Л. Постклассическая теория права. СПб.: ИД «Алеф-Пресс», 2012. С. 797.

³ См. Потапова О.А. Принципы гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2002. С. 11; Колобкова Л.В. Процессуальные нормы в Российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 27; Громов Н.А., Полунин С.А. Санкции в уголовно-процессуальном праве России. М. : Городец, 1998.

⁴ Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М. : Юрист, 2006. С. 105–106

и развития в юридической литературе, ее следует признать более обоснованной.

Специализированные нормы права различаются по группам (системоопределяющие, системоупрощающие, системообеспечивающие), различаются они и внутри групп (например, учредительные нормы и нормы-дефиниции). Все это затрудняет выработку общего подхода к пониманию их структуры и, соответственно, выделению структурных элементов.

Тем не менее, если речь идет именно о нормах (хотя и специализированных) права, а не о нормативно-правовых предписаниях как форме внешнего выражения и закрепления этих норм в нормативно-правовых актах и иных признаваемых государством формальных источниках права, следует исходить именно из признания трехэлементной структуры.

Вопрос лишь в том (!), что понимать под структурными элементами специализированной правовой нормы.

Большинство специализированных норм могут быть сформулированы в виде классических моделей правил поведения (в тех случаях, когда речь идет о нормах-принципах, коллизионных нормах, нормах-презумпциях, нормах-фикциях). Примером тому может служить ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, закрепляющая основной императив принципа законности (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы). Это нормативно-правовое предписание может быть преобразовано в классическую норму права примерно по такой схеме: если это органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения, то они обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Сложнее разрешить вопрос с учредительными нормами, нормами-дефинициями и определительно-установочными нормами (нормами-целями). Но и в этом случае за основу должна быть взята трехэлементная структура.

В частности, нормативно-правовое предписание Преамбулы Конституции РФ (содержащее учредительную норму) можно выразить формулой «если мы многонациональный народ Российской Федерации, если мы объединены общей судьбой... то мы принимаем Конституцию Российской Федерации».

В дефинитивной норме в качестве гипотезы можно рассматривать *definiendum*, Dfd (т.е. определяемое понятие), а в качестве диспозиции *definiens*, Dfn (определяющее понятие). Например, «если это налог, то это должен быть обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований» (ч. 1 ст. 8 НК РФ).

Структура нормы-цели может быть определена таким образом: если осуществляется правовое регулирование отношений в сфере образования (гипотеза), то оно должно быть направлено на установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защиту прав и интересов участников отношений в сфере образования (диспозиция) (ч. 2 ст. 4 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Норма-презумпция – это специализированная норма нрава в виде вероятного предположения, выполняющая в праве системоупрощающую функцию путем, структура которой представляет сформулированные в нормативно-правовом предписании гипотезу и диспозицию (если лицо привлекается к ответственности, то оно считается невиновным до тех пор, пока в установленном законом порядке не будет доказано обратное).

Структура нормы-фикции может и должна быть рассмотрена исходя из ее функциональной специфики. Гипотеза такой нормы содержит условие реализации фикции, а диспозиция непосредственно закрепляет саму правовую фикцию, т.е. положение, возможно, не соответствующее действительности, но признаваемое действительным. Так, структура нормы-фикции, содержащейся в ст. 46 ГК РФ, может быть определена следующим образом: «...если гражданин объявлен судом умершим (гипотеза), то днем его смерти считается день вступления решения суда в законную силу (диспозиция)».

Рассматривая структуру оперативных (темпоральных) норм права, следует отметить, что вряд ли может быть признана верной позиция О.А. Кузнецовой, которая пишет о том, что «диспозиция распространительно-темпоральной нормы может иметь три разных конструкции в зависимости от перспективного, немедленного или обратного дей-

ствия нормы»¹. Как представляется, речь в данном случае должна идти не о различных конструкциях диспозиции, а о различии в ее содержании в зависимости от целевого назначения такой нормы.

Гипотеза коллизионной нормы указывает на противоречие, существующее между коллидирующими нормами, а диспозиция это противоречие разрешает. При этом содержание диспозиции коллизионной нормы будет зависеть от вида коллизии, определяемого характером описанного в гипотезе противоречия.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что и правовые декларации, правовые принципы, правовые дефиниции, правовые цели и задачи, правовые презумпции и фикции, оперативные и коллизионные нормы в первую очередь находят свое выражение и закрепление именно в виде имеющих двухзвенную структуру нормативных предписаний. Но также несомненно, что они могут, как и все иные правовые нормы, быть рассмотрены и в качестве логических норм. В таком аспекте структура специализированной нормы права может быть рассмотрена как трехзвенная конструкция, включающая и гипотезу, и диспозицию, и санкцию.

А.А. Трынченков

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Для начала стоит определиться с терминологией. Согласно Толковому словарю русского языка С.И. Ожегова, под тенденцией понимается направление развития, склонность, стремление². То есть, говоря о тенденциях развития государственной службы, мы имеем в виду направление развития или, по крайней мере, склонность к развитию в каком-либо направлении. Важно также отметить, что речь идет именно об институте государственной службы, а не о направлениях развития государственного управления вообще. Дело в том, что некоторые

¹ Кузнецова О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 328.

² Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л.И. Скворцова. 28-е изд. перераб. М. : Мир и образование, 2014. 1376 с.

авторы отождествляют совершенствование государственного управления вообще и перспективы развития государственной службы³. Исходя из того что государственная служба как вид деятельности обеспечивает, прежде всего, исполнение полномочий государственных органов и их должностных лиц, следует признать тесную взаимосвязь между развитием государственного управления и института государственной службы. Но вместе с тем это все же разные социальные и правовые явления.

Казалось бы, после издания Указа Президента РФ от 11.08.2016 N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»⁴ предмет обсуждения исчерпан. В данном Указе четко были отражены основные задачи развития государственной службы на 2016–2018 гг.:

а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) и повышение качества его формирования;

б) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;

в) повышение престижа гражданской службы;

г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

Более того, в целях реализации Указа были приняты пара нормативных правовых актов, в частности: Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р (ред. от 08.08.2018) «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403»⁵, Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе "Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»⁶, а

³ См., например: Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1

⁴ Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2016. № 38. Ст. 5604.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1573.

также разработанные Министерством труда и социальной защиты «Методические рекомендации по внедрению механизмов, обеспечивающих сохранение кадрового потенциала государственной гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти»⁷.

И действительно, были сделаны некоторые шаги, направленные как на совершенствование управления кадрами, так и на повышение профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих. Однако, как представляется, это были именно отдельные несистемные мероприятия, которые, к сожалению, так и не принесли должного результата. В частности, следует признать, что без решения таких важнейших задач, как повышение престижа гражданской службы и обеспечение конкурентной заработной платы гражданских служащих невозможно обеспечить государственный аппарат высококвалифицированными кадрами.

При этом следует отметить, что государство уже практически два десятилетия сосредоточено именно на совершенствовании антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы. О важности мер противодействия коррупции сказано и написано много. Есть статьи, в которых анализируются мнения ученых и принятые нормативные правовые акты⁸, поэтому нет смысла останавливаться на этом подробно. Следует отметить, что путем реализации лишь одного этого направления невозможно добиться качественной «клиентоориентированной» высокоэффективной системы государственной гражданской службы. Более того, еще раз хочется акцентировать внимание на том, что система должна быть сбалансированной: запреты, требования, ограничения на государственной гражданской службе должны компенсироваться льготами, правами и гарантиями. Пока же наблюдается, как представляется, политизированный перекося в пользу первых.

Кроме того, мало что сделано в целях повышения престижа гражданской службы, хотя это и было отмечено в Указе в качестве приоритетного направления. Наоборот, в силу часто однобокого и негативного освещения труда государственных служащих, когда

⁷ Документ опубликован не был, текст размещён на сайте: <https://rosmintrud.ru/>

⁸ См., например: Арутюнова С.Э. Тенденции развития государственной службы // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2019. № 1.

муссируются лишь коррупционные скандалы и тема привлечения служащих к ответственности, это не только не повышает, но, наоборот, роняет авторитет службы. А без престижа и часто с неконкурентной заработной платой трудно ожидать привлечения на гражданскую службу высококвалифицированных кадров. Более того, общение со служащими позволяет сделать вывод, что многие действующие работники задумываются об оставлении службы.

Поэтому особый интерес вызывает Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы»⁹, где снова речь идет о стимулировании гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности и о внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих. Даже такое направление, как совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы, – это не что иное, как механизм повышения профессионализма и эффективности. Единственной новеллой этого Указа является упор на использование информационно-коммуникационных технологий.

Таким образом, с одной стороны, были и есть верно сформулированные и подкрепленные перечнем необходимых мероприятий направления развития государственной гражданской службы. С другой стороны, обнаруживается систематическое неисполнение или формальное исполнение этих мероприятий, что с необходимостью влечет недостижение поставленных целей. Поэтому хотелось бы надеяться, что в ближайшее время мы перейдем от слов к делу. Причем следует еще раз подчеркнуть, что результат может быть достигнут только при сбалансированности системы мероприятий, без их перекоса просто в сторону ужесточения требований и ответственности гражданских служащих.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.

Д.В. Хаминов

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX вв.: ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ

Особенности этапов, которые можно выделить в процессе нормативного регулирования сферы образования (народного просвещения) в России XVIII – начала XX в., напрямую зависели от государственной политики и тех задач, которые ставили монарх и правительство в этой области.

Народное просвещение в Российской империи становится специальной сферой государственного управления, а значит и нормативного регулирования, лишь с начала XIX в. До этого во второй половине XVII в. и почти весь XVIII в. сфера образования на всех уровнях (от начального до высшего) являлась инициативным делом скорее отдельных социальных групп или профессиональных корпораций, и государством практически не регулировалось. Хотя учебные учреждения преимущественно были государственными, системы они не представляли.

Лишь в конце царствования Екатерины II был принят «Устав народным училищам в Российской империи» (5 августа 1786 г.)¹⁰, ставший первым в России актом общего регулирования однородных учебных заведений. Эти училища стали основой для создания унифицированной и относительно массовой сети образовательных учреждений и народного просвещения.

В рамках либеральных преобразований Александром I была проведена первая в России комплексная образовательная реформа вместе с выделением народного просвещения в специальную сферу государственного управления и создания специального министерства¹¹. Эта реформа впервые выстроила систему образовательных учреждений всех уровней и управления ими согласно указу от 24 января 1803 г.

¹⁰ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗРИ). Собр. 1. Т. XXII. № 16.421. СПб. : Тип. II Отд-ия СЕИВ Канц-ии, 1830. С. 646–669.

¹¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20.406. СПб., 1830. С. 243–248.

«Об устройстве училищ»¹². Указ по своей сути являлся предварительными правилами народного просвещения для Российской империи, т.е. общими началами для организации всей системы образования в стране. Эта реформа провозглашала принципы бесплатного и бессловного образования на его низших ступенях. Преемственность учебных программ всех нижестоящих училищ позволяла получившему начальное образование в любом учебном заведении поступать в заведение более высокой ступени.

Политика Николая I в сфере управления и нормативного регулирования образованием претерпевает существенные изменения сообразно его магистральному направлению во внутренней политике государства. Манифестом от 13 июля 1826 г.¹³, объявлявшим приговор декабристам, было заявлено, что реформа образования есть самое главное и самое действенное средство «отрезвления» общества «от дерзновенных мечтаний». Тем самым реформе образования придавался важнейший государственный статус. Так зарождалась доктрина «охранительного просвещения». Учебные заведения и управление в сфере образования становятся трансляторами государственной охранительной политики. Основная логика преобразований сводилась к ограничению возможности доступа широких слоев населения к образованию.

Период Великих реформ Александра II открыл новую страницу в образовательной политике и нормативном регулировании, которая характеризовалась частичным отходом от сословных, национальных и иных ограничений и большей степенью доступности образования на всех уровнях.

14 июля 1864 г. было принято «Положение о начальных народных училищах», а 19 ноября 1864 г. – «Устав гимназий и прогимназий»¹⁴. Главная особенность этих документов заключалась в отмене государственной и церковной монополии на образование. После реформы системы образования начальные школы могли открывать также общественные учреждения, и частные лица, гимназии стали основным звеном средней школы.

¹² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20.597. С. 437–442.

¹³ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. I, № 465. СПб., 1830. С. 772–774.

¹⁴ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Часть 1. № 41068. СПб., 1867. С. 613–618; Часть 2. № 41472. СПб., 1867. С. 167–179.

Последующие десятилетия XIX и начала XX в. (до Первой русской революции) в области государственной образовательной политики и управления наблюдалась контрреформаторская деятельность, а охранительная концепция была направлена на возврат к прежней узкословной системе организации образования (например, «Циркуляр о кухаркиных детях» от 18 июня 1887 г.¹⁵ министра народного просвещения графа И.Д. Делянова).

Таким образом, общие направления государственной политики (и личная позиция монарха в этом отношении) напрямую влияли на регулирование в сфере образования и выстраивания системы организации и управления народным просвещением. Постоянные метания от демократических принципов и начал к охранительной концепции в управлении и нормативном регулировании сферы образования еще более ярко были выражены в ряде университетских уставов XIX в. (1804, 1835, 1864, 1884 гг.), как образцах, в которых отражается политика и практика управления образованием.

Д.В. Сенникова

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Правовое положение избирательных комиссий обусловлено совокупностью действий, протекающих в рамках организации и проведения выборов. Так как первостепенной задачей комиссии является обеспечение реализации избирательных прав граждан и политических партий, сопутствующая деятельность, в частности повышение электоральной правовой культуры или восстановление правопорядка путем возбуждения дел об административных правонарушениях, должны осуществляться постольку, поскольку они не препятствуют реализации основных направлений работы.

Участие в привлечении к ответственности может противоречить в концептуальном плане содержанию деятельности комиссий как несоответствующее «эффективной заботе» об осуществлении прав на уча-

¹⁵ Сборник постановлений по МНП. Т. 10. № 434. СПб., 1894. Ст. 880–883.

стие в выборах граждан и избирательных объединений, к которым принудительные меры следует применять в исключительных случаях.

Анализ норм Федерального закона № 67-ФЗ позволяет заключить о весомом объеме мероприятий, предупреждающих правонарушения. Так, документы, поданные кандидатом (избирательным объединением) для выдвижения, проверяются с точки зрения их соответствия требованиям законодательства, после чего комиссия вправе представить перечень замечаний, подлежащих устранению (п. 1.1 ст. 38 ФЗ № 67-ФЗ) до момента регистрации. Предварительной проверке со стороны комиссии подлежат и аудиовизуальные, печатные и иные агитационные материалы, без чего невозможно их изготовление и распространение (п. 3 ст. 54 ФЗ № 67-ФЗ).

На минимизацию осуществления мер принудительного характера в деятельности комиссий указывает и возможность привлечения к ответственности путем вынесения предупреждения. Данный вид санкции, предусмотренный избирательным законодательством, может быть применен только к кандидатам и избирательным объединениям и скорее связан с публичным порицанием неправомерных действий названных субъектов. Причем правоприменительная практика указывает, что названный вид наказаний используется и в случаях, когда имеют место составы административных правонарушений.

Подобному, ориентированному на предупреждение нарушений правовых норм, подходу, концентрации на оказание помощи субъектам, реализующим пассивное избирательное право, противоречит ужесточение санкций по некоторым составам административных правонарушений, которые приобрели явно выраженный карательный характер.

Необходимо также отметить, что избирательная комиссия – это орган, не предрасположенный к принятию решений в оперативном порядке, что может быть востребовано при возбуждении дел об административных правонарушениях. Так, в условиях коллегиального характера работы невозможно задержание правонарушителя «по горячим следам». В комиссиях определенных уровней имеются и системные проблемы: общественный характер работы, эпизодическое финансирование, привязанное к конкретной избирательной кампании, недостаток членов, имеющих необходимую правовую подготовку для реализации задач правоохранительной деятельности.

Таким образом, представляется возможным пересмотреть подходы к привлечению к ответственности по делам об административных правонарушениях, заменив их по возможности на меры конституционно-правовой ответственности.

М.Ю. Спири

ОСОБЕННОСТИ МОНИСТИЧЕСКОГО ПОДХОДА В ТЕОРИИ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Монизм (монистический подход) является одним из трех основных научных парадигм в современной теории источников права; помимо него известны также плюрализм (плюралистический подход) и волевая концепция. Данные парадигмы разграничиваются на основе логического критерия и соотносят источник права и форму права либо в качестве тождественных категорий (монизм), либо непринципиально различных категорий с детальным рассмотрением формального источника права в качестве формы права (плюрализм), либо принципиально различных категорий (волевая концепция).

Монистический подход иногда воспринимают как архаичный и слабо аргументированный, что иногда находит свое подтверждение, особенно когда тождество источника и формы права (фактически определение источника права в значении формы права) понимается как само собой разумеющееся. В то же время современные сторонники данного подхода используют для его обоснования не только привычную материалистическую, но и интегративную методологию, а также приводят новые формально-логические аргументы.

В качестве характерных примеров можно привести монистические по своему смыслу определения источника права в новейших учебниках по теории государства и права (общей теории права) МГЮА и МГИМО.

Так, Е.В. Кирдяшова пишет: «Источник (форма) права – это, как правило, сложившийся или определенный государством способ оформления веления, содержащегося в норме права»¹⁶. И далее: «Под источником (формой) права следует понимать официальную форму

¹⁶ Теория государства и права : учебник / под общ. ред. О.В. Мартышина. 3-е изд. М., 2019. С. 232 (глава 15 «Источники (формы) права»).

выражения содержания норм права, установленных или санкционированных государством»¹⁷.

В свою очередь, А.А. Малиновский и Е.Н. Трикоз констатируют: «Источник права – это официально признаваемые государством способы внешнего выражения и закрепления общеобязательных правил поведения, которые наделяются юридической силой»¹⁸.

Можно сравнить данные определения с классическим высказыванием С.Л. Зивса: «Источник права есть внешняя форма объективизации правовой нормы»¹⁹. По сути, через 40 лет указанная монистическая трактовка источника права сохраняет себя практически слово в слово, опираясь на следующие постулаты:

1) источник права не существует в обществе вне связи с государством и государственной властью (легизм; государствоцентризм права); право выражено в соответствующих источниках в силу исключительной воли государства;

2) основанием права выступает так называемая «двойная оболочка» властного веления: сначала оно выражается в юридической норме, а затем – в источнике права;

3) юридическая сила норм права производна не от них самих, а от источников права как официальных способов выражения и закрепления общеобязательных норм права (что несколько противоречит второму аспекту).

При этом логический анализ данного подхода убедительно указывает на существование проблемы его эклектичности, частой внутренней противоречивости, которая сочетается с чеканными формулировками источника права в значении его формы; источник права с точки зрения монизма не рассматривается вне итоговой формы существования и системной организации правовых норм, которая, в свою очередь, объясняет сам процесс образования права, являясь (с позиции сторонников данного подхода) вполне достаточной для этого объяснения. Тем самым, по сути, исключается проблематика соотношения права и закона, а также сама категория неправового закона.

¹⁷ Теория государства и права : учебник / под общ. ред. О.В. Мартышина. 3-е изд. М., 2019. С. 233.

¹⁸ Теория права и государства : учебное пособие / под ред. А.А. Малиновского. М., 2019. С. 47 (глава II «Источники (формы) права»).

¹⁹ Зивс С.Л. Источники права. М., 1981. С. 9.

Н.Н. АЛЕКСЕЕВ: ЕВРАЗИЙСКАЯ АЛЬТЕРНАТИВА ИЛИ ФЕНОМЕНОЛОГИЧЕСКАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ¹

Типология и классификация объектов выступают традиционными методами научного познания. Не обошла вниманием типизация и историю политических и правовых учений, редкое исследование обходится без группировки мыслителей и их трудов, отнесения их к тем или иным направлениям, группам. В таком методологическом аспекте строятся, например, труды И.А. Исаева и Н.М. Золотухиной². Признавая подобный подход приемлемым и необходимым, отметим, что взгляды каждого мыслителя, вошедшего в историю политико-правовой мысли, имеют характер целостного и уникального мировоззрения, его типологизация основывается на высвечивании определенных черт и оттенении других, не значимых для той или иной типологии. В масштабах истории в целом это, возможно, оправданно с точки зрения закона больших чисел, но вот применительно к каждому отдельному философу может привести к игнорированию существенных для полной картины его взглядов деталей.

Н.Н. Алексеев не является исключением, его политико-правовое учение также подвергается типологизации различными исследователями. Вслед за его учителем П.И. Новгородцевым Н.Н. Алексеева относят к неокантианцам³, рассматривают в качестве одного из разработчиков феноменологической теории права в России⁴, рассматри-

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

² См.: Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений Российской России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2006. С. 13.

³ См.: Фролова Е.А. Методология и философия права: от Декарта до русских неокантианцев. М. : Проспект, 2017. С. 192.

⁴ См.: Назмутдинов Б.В. Законы из-за границы: Политико-правовые аспекты классического евразийства. М. : Норма, 2017. С. 190.

вают как одного из основателей и ведущих теоретиков евразийства¹. И.В. Борщ выделяет различные периоды в жизни и творчестве Н.Н. Алексеева, связывая с ними приверженность определенному философскому направлению², что, по всей видимости, можно расценивать как наиболее взвешенный подход к анализу политико-правовых взглядов мыслителя. Необходимо только уточнить, что периоды предполагают, что идеи каждого последующего из них формировались в сознании мыслителя во время предыдущего, а каждый предыдущий, в свою очередь, нашел свое выражение в идеях и принципах последующего. Периодичность есть последовательность как преемственность и системность как целостность.

Развитие взглядов Н.Н. Алексеева есть пример такой преемственности. Он действительно развивает феноменологическую философию права, опираясь на ее методологию при рассмотрении государственного, общественного и правового идеала³, следуя тем самым за П.И. Новгородцевым⁴. В дальнейшем в евразийских работах феноменологические взгляды Н.Н. Алексеева достигают наивысшей точки развития, когда он естественное право трактует как личностную ценность свободного духовного развития⁵. В постевразийский период, в работе, посвященной вопросам государственоведения, аккумулируются как евразийские взгляды, так и методология доевразийского периода⁶. В связи с чем не вполне уместно использование союза «или» в заголовке: точнее говорить о феноменологической юриспруденции и евразийской альтернативе Н.Н. Алексеева.

¹ См.: Иванов А.В. Евразийство: ключевые идеи, ценности, политические приоритеты / А.В. Иванов Ю.В. Попков, Е.А. Тюгашев, М.Ю. Шишин. Барнаул : Изд-во АГАУ, 2007. С. 101.

² См.: Борщ И.В. Николай Алексеев как философ права. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 7–35.

³ См.: Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб. : Лань, 1999. С. 40–46.

⁴ См.: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. Изд. 6-е. М. : КРАСАНД, 2010. С. 80–92.

⁵ См.: Алексеев Н.Н. На путях к будущей России (советский строй и его политические возможности) // Русский народ и государство. М. : Аграф, 2003. С. 317.

⁶ См.: Алексеев Н.Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи // Там же. С. 394–400.

ЗНАЧЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ И ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Современное состояние и развитие права подвержено основополагающим тенденциям развития информационного и цифрового общества: осуществляется опубликование нормативных правовых актов и их проектов в электронном виде с реальной возможностью обсуждения, тем самым реализуя принципы гласности и демократизма правотворчества¹; сегодня в науке уже используется понятие «цифровое законодательство»², раскрывающее особенности кодирования правовой нормы в ряде отраслей права: налоговое, трудовое и др. (США, Новая Зеландия, Австралия, Израиль)³; осуществляется попытка введения в правовую систему «умных» технологий, позволяющих «достигать максимального регулятивного эффекта при минимизации затрат»⁴.

Несмотря на столь активное технологическое развитие, фактически в российском праве имеются существенные недостатки, которые тормозят процесс его совершенствования. Говоря об официальном опубликовании нормативных правовых актов, стоит отметить, что в последнее время эта важнейшая стадия правотворческого процесса зачастую становится менее значимой и заметной. Тем не менее, как верно подмечено С.В. Бошно, опубликование нормативного правового акта имеет значение не только с позиции определения времени вступления в силу нормативного правового акта, но и с целью реали-

¹ Липень С.В. Информационные технологии в правотворчестве // *Lex russica*. 2019. № 8. С. 111–120. URL: СПС КонсультантПлюс.

² Понкин И.В. Концепт машиночитаемого права // *Юридическая техника*. 2021. № 15. С. 232.

³ Там же. С. 232–233.

⁴ Давыдова М.Л. Инновационные правотворческие технологии и проблемы их применения // *Юридическая техника*. 2021. № 15. С. 160.

зации конституционной гарантии «на ознакомление с правовой информацией»¹.

Говоря о месте официального опубликования нормативных правовых актов, в России для федеральных нормативных правовых актов кроме трёх печатных изданий имеется официальный интернет-портал правовой информации: www.pravo.gov.ru (далее – www.pravo.gov.ru). Однако, как и десять лет назад, www.pravo.gov.ru как источник систематизированного законодательства не выдерживает конкуренции: выбор практикующих юристов и сотрудников правоохранительных органов до сих пор остается за такими справочно-правовыми системами, как «КонсультантПлюс», «Гарант» и др. Единые требования к официальному опубликованию и систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления отсутствуют, вызывая сложности систематизации и фактической их реализации, а об официальном опубликовании локальных нормативных актов учреждений и организаций с целью официального доведения до сведения работников и иных субъектов (например, студентов образовательных организаций) даже в науке вопрос не поднимается. При этом информационные возможности современного общества, практика введения единообразия официальных сайтов организаций, осуществляющих схожую деятельность, позволяют это сделать.

Таким образом, несмотря на столь быстрое развитие информационных и цифровых технологий, возможность их использования в развитии права, практика создания и существования права на примере официального опубликования нормативных правовых актов демонстрирует недостатки современной российской правовой системы, которые фактически тормозят не только развитие права, но и, как следствие, приводят к стагнации развития общества и государства.

¹ Бошно С.В. Модернизация технологии опубликования нормативных правовых актов в России // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруд. 2013. № 2 (19). С. 49.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ПРЕДУСМОТРЕННОЕ СТ. 20.21 КоАП РФ: ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ

Основная проблема, связанная с привлечением к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.21 КоАП РФ, заключается в том, что в правоприменительной практике в качестве обязательного условия для этого рассматривают установление факта нахождения лица в состоянии опьянения, которое должно осуществляться исключительно путем проведения медицинского освидетельствования¹. Отказ гражданина от прохождения такого освидетельствования делает невозможным применение мер ответственности и создает предпосылки для безнаказанного поведения. В то же время полагаем, что следует критически отнестись к предложениям о дополнении главы 19 КоАП РФ отдельной нормой, устанавливающей административную ответственность за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения² и исключении при этом аналогичных положений из ст. 6.9 и 12.26 КоАП РФ³. На наш взгляд, отказ от медицинского освидетельствования в случае совершения правонарушения в случае совершения правонарушения в ст. 20.21 КоАП РФ, характеризуется меньшей

¹ См., например: письмо Красноярского краевого суда от 12.03.2020 № 1 жа – 6/2020 – 3 – 7092 // Архив Красноярского краевого суда. 2020.

² См., например: Костин С.Г. К вопросу о проблемах применения мер административного принуждения в виде направления правонарушителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения // СПС КонсультантПлюс; Кирюхин В.В., Сокол А.М. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования // СПС КонсультантПлюс.

³ Фисенко Д.Ю. О законности привлечения граждан к административной ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Предпосылки и перспективы реформирования законодательства об административных правонарушениях // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. Воронеж, 2020. № 6-2. С. 87–91.

степень общественной вредности в отличие от аналогичных отказов при совершении противоправных деяний, обозначенных в ст. 6.9 КоАП РФ, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ, ст. 12.26 КоАП РФ и предполагающих ответственность за нарушение абсолютных запретов на потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо управление транспортным средством в состоянии опьянения. Учитывая, что в законодательстве не содержится всеобъемлющего запрета на появление в общественных местах в нетрезвом состоянии, считаем нецелесообразным установление ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования. Доказывая наличие события административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, и виновность лица в его совершении, основное внимание следует сосредоточить на характеристике его поведения, которое противоречит нормам морали и нравственности, а не на том, чем вызвано опьянение.

В качестве альтернативной меры реагирования на подобную ситуацию допустимо рассматривать возможность привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. При этом состав правонарушения, по нашему мнению, образует не отказ от медицинского освидетельствования, а действия лица, отказывающегося быть доставленным на такое освидетельствование, так как эти действия представляют собой не только неповиновение законному требованию сотрудника полиции (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»), но и воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей по пресечению административного правонарушения и осуществлению производства по делу об административном правонарушении (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

Кроме этого, предлагаем предусмотреть в КоАП РФ применение освидетельствования на состояние алкогольного опьянения в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не только в случаях, предусмотренных ч. 1.1 ст. 27.1 КоАП РФ, но также и во всех других, когда установление факта опьянения лица, совершившего административное правонарушение, имеет значение для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ, ВВЕДЕННЫХ В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ

Ограничения, которые вводились как федеральными органами государственной власти, так региональными сегодня, спустя несколько месяцев со дня начала распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 требуют серьезного научно-практического осмысления.

В связи с этим хотелось бы провести критический анализ нескольких административно-правовых норм, связанных с ограничениями, которые вводились на территории столицы нашего государства – г. Москве.

Статьей 3.18.1 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях¹ предусмотрена административная ответственность за невыполнение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности. Диспозиция ч. 2 названной статьи содержит упоминание о «режиме самоизоляции». Вместе с тем ни законы, ни подзаконные нормативно-правовые акты не раскрывают содержание данного режима. Остается открытым вопрос о том, можно ли считать «режим самоизоляции» правовым.

Часть 4 ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы предусматривает ответственность за указанные выше деяния, совершенные с использованием транспортного средства (личное транспортное средство, метро, электричка, автобус и т.д.). В целях пресечения данного административного правонарушения ч. 4 ст. 16.6 КоАП г. Москвы предусматривает задержание транспортного средства в порядке, определенном ст. 27.13 КоАП РФ.

Вместе с тем ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ определен исчерпывающий перечень административных правонарушений, за совершение кото-

¹ Далее – КоАП г. Москвы.

рых может применяться задержание транспортного средства. Часть 4 ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы в данный перечень не входит.

В соответствии с ч. 1.1 ст. 16.6 КоАП г. Москвы дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.18.1 КоАП г. Москвы, в случае фиксации этих административных правонарушений посредством технологий электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием системы городского видеонаблюдения, технических устройств и программного обеспечения, рассматриваются в порядке, установленном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Вместе с тем ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ регламентирует так называемый упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, объектом которых являются общественные отношения в области безопасности дорожного движения и благоустройства территории.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, являются общественный порядок и общественная безопасность. Представляется, что ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ в данном случае применяться не может.

Таким образом, обращает на себя внимание ряд материальных и процессуальных норм закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. В данном контексте открытым остается вопрос относительно соответствия приведенных выше статей КоАП г. Москвы пункту «о» ст. 71 и пункту «к» ст. 72 Конституции РФ, разграничивающим предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

А.М. Дегтярева

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ЕКАТЕРИНЫ II

14 декабря 1766 г. Екатерина II издала Манифест о созыве в Москве в 1767 г. Комиссии для составления нового Уложения законов, призванного положить конец «великому помешательству в правосудии». Одновременно с Манифестом был опубликован «Обряд выборов» (правила о производстве выборов депутатов), на основании

которого в комиссию призывались депутаты от сословий – дворян, горожан, казаков и свободных крестьян. Представители духовенства не были приглашены, что, по всей видимости, объяснялось увлечением Екатерины II идеями Вольтера и энциклопедистов. Кроме сословий, призывались депутаты от государственных учреждений: по одному от Сената, Синода, коллегий и канцелярий. Депутаты должны были быть не моложе 30 лет, женаты (или вдовцы, но иметь детей), «быть честного, незазорного поведения». Требовалось также, чтобы избираемый никогда не был банкротом и не находился под судом.

Депутаты были поставлены в привилегированное положение: они пожизненно избавлялись «от смертной казни, пыток и телесного наказания», пользовались имущественной неприкосновенностью. За все преступления против личности депутата виновный наказывался вдвое сильнее, чем за преступления против других лиц. Во время заседаний Комиссии депутаты пользовались полной свободой слова. Их высокое достоинство подчеркивалось специальным нагрудным знаком, который они должны были носить, с девизом «Блаженство всех и каждого».

Всего депутатов в Комиссии было 564 человека, в том числе от государственных учреждений – 28, дворянских депутатов – 161, городских – 208, казацких – 54, крестьянских – 79 и иноверческих – 34².

Депутаты привезли с собой указы от своих избирателей с изложением местных «общественных нужд и тягостей». Наказов было значительно больше, чем депутатов, около тысячи (один только депутат от крестьян Архангельской провинции привез с собой 195 наказов). В них содержались указания на нужды, потребности и желания избирателей, их политические и общественные стремления.

Заседание Комиссии было торжественно открыто 30 июля 1767 г. Никогда еще в нашей истории на народное представительство не возлагалось столь важное дело. Хотя при Петре II и вызывали в Уложенную комиссию выборных от дворянства, а при Елизавете – выборных от дворянства и купечества, но в первом случае работа Комиссии состояла только в дополнении старого Уложения 1649 года, а во втором – выборные призывались, как и в 1648 г., для слушания уже готового проекта Уложения, составленного правительственной комиссией, а не для прямого участия в его составлении.

² Малиновский И.А. Народ и власть в русской истории. Киев, 1905. С. 26.

Для членов Комиссии Екатерина II собственноручно написала программу, названную ею «Наказ», которым должны были руководствоваться составители новых законов. Когда он был напечатан, о нем заговорила вся просвещенная Европа: обширный документ, излагающий взгляды и пожелания императрицы, был проникнут духом либерализма и вольномыслия. Чтение «Наказа» в Комиссии вызвало такой восторг среди депутатов, что они решили поднести Екатерине титул Великой, Премудрой и Матери отечества, ибо императрица показала, что «не народ для нее, но она для своего народа сотворена». Государыня от предложенных ей титулов отказалась. «Наказ» – замечательное философско-юридическое сочинение, в котором проводились передовые идеи западноевропейских философов XVIII в. (Монтескье, Дидро, Беккариа и др.) Они имели мало общего с реальными условиями российской действительности; это был тот идеал, к которому стремилось наше общество, и указание на эти ценности с высоты престола было огромной заслугой со стороны императрицы.

После чтения екатерининского «Наказа» Комиссия занималась чтением депутатских наказов. Слушали их всем собранием; каждое выступление вызывало вопросы и дискуссии. В ходе обсуждения «вскрылась непримиримая рознь сословных интересов: требовали исключительных привилегий, сословных монополий, и только в одном печальном желании разные классы общества дружно сошлись с дворянством – в желании иметь крепостных»³. Дискуссия о крепостничестве получилась весьма бурной, однако спорили не о том, как освободить крестьян, а о том, как их еще больше закрепить. Недворянские сословия (купцы, казаки) обижались, что лишены права тоже владеть «душами».

Работа Комиссии продолжалась полтора года. Никакого свода законов депутаты, рассматривающие съезд как площадку для отстаивания своих узкосословных интересов, не выработали. Результатом деятельности Комиссии были несколько проектов, которые, однако, не сделались действующими законами. Разочаровавшись в Комиссии, Екатерина стала ею тяготиться и, воспользовавшись благовидным предлогом начавшейся войны с Турцией, в декабре 1768 г. временно

³ Ключевский В.О. Императрица Екатерина II (1729–1796) // Исторические портреты и этюды. М. : Мысль, 1993. С. 285.

распустила депутатов («доколе от нас паки созваны будут»). Больше комиссия уже не созывалась.

Нового Уложения Комиссия не составила. Тем не менее она имела большое значение в истории нашего государства. Польза екатерининской инициативы состояла в том, что из депутатских наказов императрица узнала о многих местных проблемах. Верная и беспристрастная оценка значения этого «протопарламента» выражена в словах самой Екатерины: «Комиссия Уложения, быв в собрании, подала мне свет и сведение о всей империи, с кем дело имеем...». Высказанные в Комиссии народные мнения легли в основу важнейших законодательных памятников второй половины XVIII в. (Жалованных грамот – дворянам и городам, Учреждения для управления губерний и др.). Кроме того, депутаты, встретившись в Комиссии с представителями высших правительственных учреждений, полтора года напряженно обсуждая важнейшие вопросы общенародной пользы и государственного благоустройства, разнесли по всей России аксиомы, усвоенные из «Наказа», и впечатления, вынесенные из совместной работы. Пробужденное этим гражданское чувство, движение умов и подготовленное политическое сознание несло семена будущего, лучшего порядка.

Законодательная комиссия Екатерины была последней попыткой правительства XVIII в. привлечь представителей народа к участию в законодательстве. Вскоре после этого под влиянием французской революции Екатерина отказалась от тех либеральных идей, которые сама проповедовала раньше, и правила уже как самодержавная государыня, избегая резких перемен.

Е.А. Шушарина

ОСОБЕННОСТИ МЕЖОТРАСЛЕВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В последние годы государственное управление переживает коренные, глубинные изменения. Глобализация, постоянное изменение отраслевых границ и даже их исчезновение, интенсивная смена технологий, возникновение новых организационных форм вынуждают современные государства постоянно модифицировать систему органов

государственного управления как в структурном смысле, так и с точки зрения содержания их деятельности.

В недавнем прошлом в России господствовал отраслевой принцип управления, который предполагал наличие отрасли как экономической категории, являющейся материальной основой для построения аппарата государственного управления. Постепенно организационно-правовая централизация, свойственная министерским отраслевым системам, под воздействием экономических и политических преобразований уступает свое место децентрализации, широкой оперативной самостоятельности объектов управления.

В начале XXI в. из нормативных актов исчезает термин «отрасль», вместо него начинает использоваться «установленная сфера деятельности», он применяется при характеристике всех федеральных органов исполнительной власти, делая невозможным сущностный и содержательный анализ отраслевого, межведомственного, межотраслевого управления.

Современное федеральное министерство, долгое время относящееся к уровню, пограничному между политическим и государственным управлением, в настоящее время можно отнести к чисто политическим структурам: оно не относится к органам государственного управления, а является органом исполнительной власти в собственном смысле слова, для него на первый план среди функций выходит выработка государственной политики и издание нормативных актов в установленной сфере деятельности, а функция межотраслевой координации все чаще передается федеральным службам.

Определение административно-правового статуса федеральных служб сегодня представляет сложную задачу в силу отсутствия единообразия их по функциям, объемам полномочий. Статус ряда федеральных служб близок к статусу министерства (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная налоговая служба), иные ближе по статусу к федеральному агентству (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба государственной статистики).

Содержание межотраслевого управления также существенно изменилось: координационные полномочия, призванные обеспечивать согласованность деятельности различных отраслевых систем управления и составлявшие сущность межотраслевого государственного

управления, отходят на второй план, а на первое место выступают контрольно-надзорные полномочия, которые заключаются в праве межотраслевых органов производить проверки, осуществлять административный надзор и анализировать деятельность отраслевых систем управления с точки зрения как законности, так и целесообразности их действий по вопросам, относящимся к их компетенции.

Кроме заметного смещения функций межотраслевого управления в сторону контрольно-надзорных полномочий и наделения функциями межотраслевой координации федеральных служб, можно отметить такие его существенные черты: органы исполнительной власти с межотраслевой компетенцией не подчинены друг другу, не соподчинены с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; принимают решения, обязательные для тех, кому они адресованы. Причем организуют исполнение этих решений те органы и лица, которым они адресованы. Ответственность за невыполнение решений органов исполнительной власти с межотраслевой компетенцией наступает не перед органами, принявшими решение, а перед вышестоящим органом или перед лицами, чьи интересы и права нарушили неисполнением предписаний межотраслевых органов.

Е.Б. Анисимов

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ЭКСТРЕМИЗМА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Правовое обеспечение социокультурного развития, просвещение и правовое информирование составляют основу государственной системы профилактики экстремизма среди учащейся молодежи. На основании результатов социального опроса в работе делается вывод о достаточности профилактических мер в государственном университете. В начале статьи приведен обзор нормативных правовых актов, регламентирующих проведение профилактических мероприятий. При проведении научного исследования применены методы невключенного наблюдения, интерпретации, индукции и анализа. Основная цель

исследования – определить основные стадии профилактики экстремизма, характерные для государственного университета. Сопутствующей задачей выступает распространение сформировавшегося опыта. Таким образом, профилактика экстремизма в организационно-управленческой деятельности образовательных организаций является необходимым условием обеспечения комплексной безопасности, в том числе обеспечения защиты прав и свобод всех участников образовательных отношений от противоправных посягательств.

В целях противодействия деструктивным тенденциям и недопущения вовлечения молодежи в экстремистскую деятельность, разработан и реализуется Комплексный план противодействия идеологии терроризма в РФ на 2019–2023 гг. (далее – Комплексный план).

Эффективность реализации Комплексного плана в полной мере зависит от эффективности деятельности органов государственной власти. Такая деятельность требует от студентов и выпускников образовательных организаций новых компетенций, комплексных знаний, умений и навыков в сфере профилактики экстремизма и терроризма.

Основную нормативную правовую базу профилактики экстремизма составляют:

– «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) (ред. от 29.05.2020);

– «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 05.10.2009);

– Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии экстремистской деятельности»;

– Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму».

Разработанная система мер политического, социально-экономического, правового, информационного и культурно-образовательного характера направлена на обеспечение национальной безопасности и строится на основе приоритета профилактических мероприятий общественного и административного характера, направленных на формирование законопослушания и негативного отношения в обществе к экстремизму.

В настоящее время тема противодействия экстремизму в молодежной среде активно изучается. Так, результаты научных исследований об организации профилактической работы в среде студенческой

молодежи изложены в статье С.А. Воронцова⁴, в молодежной среде – в статье А.С. Никитенко, Е.А. Безносиковой⁵ и др.

Повышение эффективности такой деятельности неразрывно связано с качеством профилактических мероприятий, а именно с их соответствием поставленным целям антиэкстремистской стратегии, ресурсным обеспечением образовательной организации (кадровым, финансовым, материальным и др.).

В условиях текущего административно-правового регулирования, основными стадиями профилактики экстремизма в образовательных организациях являются следующие:

– диагностика. Она играет роль определителя целей и задач профилактики. Профилактика внутри отдельно взятой образовательной организации имеет более широкий круг задач по сравнению с другими профилактическими практиками (внутри семьи, среди сверстников и т.д.). Каждый субъект профилактики имеет границы своей профессиональной деятельности и свой методологический инструментарий в зависимости от уровня компетентности и иных факторов. Так, например, методы диагностики экстремистских настроений у куратора студенческих групп будут отличаться от методов специальных служб;

– сбор и анализ информации. Речь идет не только об анализе информационного массива в отдельно взятых случаях, но и о прогнозировании ключевых тенденций развития проблемы. В Новосибирском государственном университете для сбора и анализа информации чаще всего используются методы анкетирования, интервьюирования, собеседования;

– информирование выступает основным элементом профилактики экстремизма, повышая информационную грамотность студентов. Эта функция помогает не только повысить уровень осведомленности среди студентов, но и предотвратить случаи их вовлечения в деструктивные организации;

– работа с комплексом социально-психологических проблем. С помощью различного рода психологических технологий оказывается

⁴ Воронцов С.А. Противодействие экстремизму в среде студенческой молодежи // Власть. 2012. № 9. С. 52–55.

⁵ Никитенко А.С., Безносикова Е.А. Актуальные вопросы профилактики экстремизма среди молодежи // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации. 2018. С. 175–177.

содействие в решении социальных и психологических проблем как отдельного студента, так и студенчества в целом. В Новосибирском государственном университете (НГУ) на это направлена работа телефонов доверия, различных «горячих линий», а также специализированных служб специалистов-психологов;

– контроль. Помогает установить соответствие разработанному плану и подготовить необходимые коррективы. В условиях НГУ данную функцию реализуют субъекты профилактики (кураторы, профессорско-преподавательский состав, административные службы);

– межведомственное взаимодействие в системе профилактики экстремизма. Межведомственное взаимодействие проводится между такими государственными органами, как Министерство высшего образования и науки, Министерство внутренних дел, Министерство культуры, Министерство труда и социальной защиты, органами местного самоуправления и общественными организациями соответствующей направленности.

Межведомственное взаимодействие осуществляется комплексно органами и организациями, отвечающими за различные аспекты системы противодействия экстремизму в рамках своей компетенции (органы и организации образования, здравоохранения, по делам молодежи, социальной защиты населения, правоохранные органы и др.); на профессиональном уровне – между специалистами различных профилей (педагоги, воспитатели, школьные и медицинские психологи, социальные педагоги, работники комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, сотрудники правоохранных органов и др.).

При проведении профилактических мероприятий, направленных на формирование ценностных ориентаций учащейся молодежи и мировоззренческих представлений об общечеловеческих ценностях, здоровом образе жизни, законопослушности, уважении к человеку, государству и тому подобное, развивается социальная ответственность обучающихся и студентов за свое будущее и будущее страны.

В НГУ профилактическая антинаркотическая деятельность осуществляется поэтапно.

Первый этап – организационно-методический. Данный этап может быть реализован в рамках действующего законодательства и состоит из финансирования в образовательной организации и включает:

– создание единого методического кабинета в образовательной организации по организационно-методическому, учебному, профилактическому, юридическому, информационному направлениям деятельности в сфере профилактики экстремизма;

– разработка инструктивно-методологической базы для проведения профилактики экстремизма среди учащейся молодежи; модификация действующих программ профилактики; внедрение интернет-информационной системы по вопросам профилактики экстремизма; разработка пакета информационно-методической документации для начальной переподготовки кадров на местах.

Второй этап – организационные мероприятия, включающие создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации участников образовательных отношений; организацию плановой работы учебно-методического кабинета профилактики; использование специализированной издательской продукции; разработка и реализация позитивных мероприятий, направленных на формирование ценностных ориентации в области социально-духовной деятельности; организацию спортивных соревнований и иных эффективных форм досуга учащейся молодежи.

Третий этап связан с активной профилактической деятельностью в образовательной организации – внеучебной и досуговой деятельностью учащейся молодежи в сфере профилактики экстремизма, включает контроль эффективности проведенных мероприятий, мониторинг учащейся молодежи в целях выявления групп риска и пр.

В профилактической работе НГУ запланированы следующие мероприятия:

1. Ознакомление с планом по профилактике экстремизма и правонарушений всех участников образовательных отношений образовательной организации (выписки из него вручаются исполнителям).

2. Предоставление участникам образовательных отношений опубликованных в средствах массовой информации материалов о фактах пресечения экстремистской деятельности в РФ.

3. Обмен информацией о ходе профилактической работы руководителя образовательной организации с работниками соответствующих подразделений МВД (ежеквартально).

4. Ведение журналов учета проводимой воспитательной работы по профилактике экстремизма.

5. Контроль посещения занятий обучающимися как одного из основных направлений в воспитательной и учебной работе.

6. Контроль успеваемости для исключения психологического дискомфорта, трудностей в усвоении нового материала.

7. Организация досуга обучающихся, способствующего развитию творческой инициативы и активному заполнению свободного времени, формированию законопослушного поведения (спорт, художественное творчество, волонтерская деятельность и др.).

Таким образом, в Новосибирском государственном университете организована работа по активному противодействию проявлениям экстремизма среди учащейся и студенческой молодежи.

А.А. Габов

М. МАНН ОБ ИСТОЧНИКАХ СОЦИАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЩЕСТВЕ

Майкл Манн – современный ученый, профессор Калифорнийского университета. Он предложил теорию о четырех источниках социальной власти: идеологическом, экономическом, военном и политическом. Рассмотрим его воззрения на этот счет подробнее, связывая их с процессами централизации и децентрализации в обществе⁶.

Прежде чем раскрыть каждый источник власти, приведем свойства или парные детерминации власти, как их называет М. Манн. Так, экстенсивная власть способствует минимально стабилизирующей кооперации, а при интенсивной власти происходит жесткое подчинение приказам. С нашей точки зрения, первая соответствует децентрализованному политическому устройству, вторая же основывается на централизованной политической модели.

Еще одна пара характеристик власти – авторитетная и диффузная власти. Авторитетная власть подразумевает подчинение воле групп и

⁶ См.: Дробышевский С.А., Габов А.А. О понимании центра и периферии применительно к политической и юридической централизации и децентрализации в обществе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. Вып. 3. С. 408–427.

институтов. Диффузная власть распространяется неосознанно децентрализовано, такая власть не предполагает эксплицитных приказов⁷.

Третья пара – дистрибутивная и коллективная власти. Манн пишет: «Дистрибутивная власть – это власть актора А над актором Б. Чтобы Б получил чуть больше дистрибутивной власти, А должен потерять часть ее. Но коллективная власть – это объединенная власть акторов А и Б, сотрудничающих, чтобы эксплуатировать природу или другого актора – В»⁸. Иначе, коллективная власть это власть через людей, а дистрибутивная – это власть над людьми. Используя процессы централизации и децентрализации в обществе, первая относится к децентрализованному устройству, а вторая – к централизованному.

Идеологическая власть основывается на потребности людей «в конечном смысле жизни, из стремлений разделить с кем-то нормы и ценности и поучаствовать в эстетических и ритуальных практиках». Эта власть преимущественно диффузна. Диффузность идеологий проявляется в способности распространения «прямо через границы организаций всех видов власти».

Экономическая власть выражается в извлечении и распределении природных ресурсов, а также в распределении, обмене и потреблении товаров. «Это дает стабильную смесь интенсивной и экстенсивной власти, а также в большинстве случаев авторитетной и диффузной власти».

Военная власть – это социальная организация физического принуждения. Она проистекает из необходимости в организованной защите и из выгоды агрессии». У военной власти имеются интенсивный и экстенсивный аспекты, так как «она имеет отношение к интенсивной организации... и может также организовывать многих людей в крупных социопространственных областях».

И последняя, *политическая власть* «происходит из полезности территориального и централизованного регулирования. Политическая власть означает власть государства. Она по существу авторитетная, командующая и направляемая из центра»⁹.

⁷ См.: Манн М. Источники социальной власти : в 4 т. Т. 1. История власти от истоков до 1760 года н.э. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 37–38.

⁸ Там же. Т. 2: Становление классов и наций-государств, 1760–1914 годы (книга первая). М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 19.

⁹ См.: Манн М. Указ. соч. Т. 2. С. 25, 27–28.

По мнению М. Манна, все эти четыре источника власти – идеальные типы, в чистом виде они в обществе не представлены. Самое эффективное, отмечает ученый, это сочетать все виды власти. Он объясняет это следующим: «Вот почему единственный источник власти, скажем экономический или военный, редко способен определить всю структуру общества целиком. К нему должны добавиться другие ресурсы власти»¹⁰. В одиночку они не жизнеспособны.

Итак, «развитие человеческих обществ можно объяснить в терминах взаимоотношений четырех источников социальной власти... Эти четыре источника порождают сети взаимодействия с несовпадающими границами. Они пересекаются, накладываются друг на друга, переплетаются и порой сплетаются воедино»¹¹, показывая комплексность и сложность, непредсказуемость развития человеческих обществ. На наш взгляд, процессы централизации и децентрализации присущи им, особенно ярко это прослеживается в политической власти (здесь имеются и политическая, и юридическая составляющие), менее видны они в остальных источниках социальной власти.

А.В. Пушкина

ПРАВО ГРАЖДАН НА САМООХРАНУ С ПРИМЕНЕНИЕМ ОРУЖИЯ

Федеральным законом «Об оружии» установлена возможность использования и приобретения гражданами различных видов оружия. Функцию самозащиты оружие может играть в момент угрозы нарушения права, т.е. при нападении. Такое ограничение можно объяснить следующим. Потенциальный нарушитель в большинстве случаев не осознает факт наличия у лица оружия, в силу того что он его просто не видит. Конечно, если у человека в кабуре находится пистолет или через плечо перекинут чехол с ружьем, то данный факт, скорее всего, будет замечен и оружие будет играть функцию самоохранны.

В Российской Федерации существует ограниченный перечень оружия, которое можно приобрести без лицензии, – это газовые распылители, электрошокер, пневматика слабого действия. Однако оно

¹⁰ Манн М. Указ. соч. Т. 2. С. 24–25.

¹¹ Там же. С. 1.

не может при своем применении причинить серьезного вреда нападающему¹². Остальное оружие самообороны и огнестрельное оружие можно приобрести лишь при наличии лицензии. Также существуют отдельные виды оружия, которые запрещены к продаже даже при наличии лицензии.

Отметим, что ранее в российской литературе, в том числе в диссертационных исследованиях уже указывалось на необходимость изменения законодательства в сфере оборота оружия¹³. Также активно обсуждается вопрос свободного ношения оружия в газетах и на сайтах в сети Интернет. При этом часто ссылаются на опыт зарубежных стран.

В таких странах, как США, Канада, Франция, Финляндия, Швейцария, Австралия, Австрия, Израиль, Литва, Латвия, Молдавия, Эстония, Финляндия и др., поощряется право граждан на самообрану с применением оружия. Мировая статистика в этой сфере такова: в первые полгода легализации ношения пистолетов количество уличных преступлений снижается на 3–5%, а потом число преступлений снижается очень резко, вдвое-втрое¹⁴. При этом отсутствие жестких ограничений на покупку оружия имеет еще одно последствие. По опросам Национального института юстиции США, в тюрьмах 40% преступников признались, что много раз отказывались от запланированных преступлений из страха перед вооруженными гражданами¹⁵. Получается, более свободный оборот оружия может носить предупредительную функцию. В ситуации, когда оружие в свободном до-

¹² Дульцев М.В. Методика расследования преступлений, совершаемых с применением оружия самообороны : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 4.

¹³ См., например: Григорянц С.А. Незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств как объект криминологического исследования : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011; Скоропупов Ю.И. Уголовно-правовые и криминологические вопросы борьбы с незаконными приобретением, передачей, сбытом, хранением, перевозкой или ношением оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003; Андреев А.Г. Современное состояние и проблемы криминалистического исследования самодельного огнестрельного оружия : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.

¹⁴ Полозов В. Оружие к бою. URL: <http://www.ogoniok.com/win/200144/44-25-27.html>

¹⁵ Там же.

стуге и любой может иметь его при себе, страх получить мгновенный ответ за свое правонарушение будет блокировать желание напасть.

Однако в других странах низкий уровень преступности объясняется стабильностью экономической и социальной обстановки¹⁶. При этом свободный оборот оружия также может быть ограничен. В частности, в немецком законодательстве введены строгие ограничения по продаже оружия. Для использования большинства видов оружия необходимо разрешение, для получения которого гражданину надо подтвердить свою надежность, персональную пригодность, а также наличие специальных средств для хранения такого оружия¹⁷.

В связи с этим и в России к вопросу расширения или сужения свободной продажи оружия необходимо подходить осторожно. Так, есть мнение, что введение свободной продажи в России лишь облегчит доступ к нему потенциальных террористов и массовых убийц¹⁸. При этом, с другой стороны, лицо, которому по каким-либо причинам очень нужно оружие, найдет способ его получить. В связи с этим предложения об изменениях законодательства не должны основываться на частном мнении исследователя. Думается, что в данной сфере необходимы масштабные научные исследования, в которых должны учитываться экономические, социальные, правовые и культурные особенности России, только после этого можно говорить о возможных изменениях в данной сфере. Возможно для установления необходимого результата будет необходимо провести и социальные эксперименты и более детально изучить опыт и законодательство зарубежных стран.

¹⁶ Акопов П. Свободное ношение оружия не подходит для России. URL: <https://vz.ru/politics/2017/10/5/889685.html>

¹⁷ Ullrich S. Wafferechtliche Erlaubnisse, Verbringen, Mitnahme Richard Boorberg Verlag, 2014. S. 33

¹⁸ См.: Акопов П. Свободное ношение оружия не подходит для России. URL: <https://vz.ru/politics/2017/10/5/889685.html>; Скоропупов Ю.И. Уголовно-правовые и криминологические вопросы борьбы с незаконными приобретением, передачей, сбытом, хранением, перевозкой или ношением оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003.

РОЛЬ СОВЕЩАТЕЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ В УКРЕПЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В ходе исторического развития между людьми складывается особая система отношений, называемая «обществом».

В свою очередь государство можно рассматривать не только как особую организацию с функцией управления обществом, но и как официального представителя этого общества, выступающего от его имени и обладающего властными полномочиями¹⁹.

В настоящее время особое внимание научного сообщества направлено на процесс взаимоотношения государства и общества, так как от уровня этого взаимоотношения зависят не только качество жизни общества, но и само существование государства как института политической власти в обществе.

К примеру, В.М. Корельский отмечает, что от поддержки общества зависят «устойчивость, сила и мощь государства, способность решать встающие перед ним задачи». Также он подчеркивает, что сила власти заключается в доверии народа, а также «опирается на силу авторитета».²⁰

Так, на протяжении всей человеческой истории институт совещательно-консультативных органов при власти принимал различные формы, от советов старейшин первобытнообщинных племен и боярской думы при князьях до советников и советов при королях, императорах и президентах²¹.

¹⁹ Бережнов А.Г., Лейст О.Э., Марченко М.Н., Мицкевич А.В. и др. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М. : Зерцало; ТЕИС, 1996. С. 187–188.

²⁰ Алексеев С.С., Архипов С.И., Игнатенко Г.В. и др. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, проф. В.Д. Перевалова. М. : НОРМА, 2000. С. 30, 125.

²¹ Игнатенко В.А. Историко-правовой анализ состояния совещательно-консультативных органов Древней Руси в Земский период // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2019. № 4. С. 25.

Рассматривая роль совещательно-консультативных органов в укреплении российской государственности, следует отметить следующее:

Во-первых, они обеспечивают взаимодействие общества и общественных групп с органами государственной власти различных уровней посредством создания института представителей как при власти, так и при ее структурах²².

Во-вторых, они являются обязательным элементом власти, выполняющим «функции по ее стабилизации» и предающим устойчивость самому институту власти в системе «государство – общество».

Это обусловлено тем, «что для генезиса любого общества, а также для становления и развития любого государства необходимо, чтобы власть опиралась на авторитет наиболее уважаемых представителей общества, которые, как правило, и формируют при ней институт совещательно-консультативных органов. Именно наличие данного института придает устойчивость любой власти и является обязательным условием для процветания государства и дальнейшего развития общества»²³.

В-третьих, по своей правовой природе совещательно-консультативные органы представляют собой «систему сдержек, ограничений и контроля» за властью и ее элементами со стороны общества²⁴.

И, в-четвертых, совещательно-консультативные органы выражают или учитывают интересы большей части общества путем поиска компромисса.

Таким образом, в настоящее время продолжается процесс создания и формирования совещательно-консультативных органов как обяза-

²² Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ст. 6718.

²³ Игнатенко В.А. Анализ системы совещательно-консультативных органов в структуре МЧС России: теоретико-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. 2020. № 6 (186). С. 49.

²⁴ См., например: Гриб В.В. Общественный контроль : учебник. М. : Юрист, 2017. С. 247–264; Тепляшин И.В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8 и др.

тельного элемента российской государственности, действие которого направленно на укрепление действующей власти и на контроль соблюдения властью законов.

А.А. Мамонтова

ИДЕЯ ГУМАНИЗМА В УЧЕНИИ О ПРАВЕ Б.Н. ЧИЧЕРИНА

Развитие гуманистических воззрений в правовом учении Б.Н. Чичерина связано с поиском наиболее оптимальной социально-политической формы для России. Осознавая противоречивость внутригосударственных процессов, отягощенных нарастающим конфликтом между властью и населением, Чичерин разрабатывает концепцию союзного управления правительства и народа, которая не терпит низведения личности до простого средства: «...человек ценен и не может быть обращен в простое орудие. Это сознание должно служить движущей силой развития человеческих отношений и из него должна рождаться идея права»²⁵.

Будучи одним из первых отечественных юристов, сместивших центр тяжести с вопроса о политических правах на проблему человеческого достоинства, Б.Н. Чичерин рассматривает философские основания гуманизма в качестве фундаментальных начал построения в России подлинно правового государства, основанного на защите прав и свобод личности.

Об осмыслении гуманизма в качестве основополагающего принципа права свидетельствует характер установленных автором ориентиров положительного законодательства. Законотворческая политика, по мнению Чичерина, первостепенно должна быть направлена на создание «общих норм права», закрепляющих права и интересы личности и устанавливающих «что каждый может делать, не посягая на чужую свободу»²⁶. Иными словами, под государственным признанием достоинства и свободы личности мыслитель подразумевает создание защищенной правом сферы, внутри которой личность сможет беспрепятственно реализовывать свои права.

²⁵ Чичерин Б.Н. Философия права // [Соч.] Б. Чичерина. М., 1900. С. 56.

²⁶ Там же. С. 90.

Гарантией соблюдения общих норм выступает присущее закону принуждение, функция которого также носит исключительно гуманистический характер. «Принуждение в праве существует для того, чтобы защищать личность, чтобы дать отпор внешнему насилию»²⁷.

Особенностью интерпретации Б.Н. Чичериным является осмысление принципа гуманизма не только в качестве правового регулятора общественных отношений, но и в виде средства правового воздействия, направленного на формирование социально-нравственных качеств личности, что обуславливает самореализацию последней на основе общественных ценностей. В связи с этим мыслитель предостерегает от сведения государственной деятельности исключительно к заботе о благосостоянии отдельной личности, указывая на необходимость взаимного признания и уважения как личных, так и общественных интересов.

Мы видим, что идея высшей ценности личности, зародившаяся в учении о праве Б.Н. Чичерина в связи с разработкой социально-политических реформ, стала мощной интеллектуальной основой для формирования важнейшего принципа права. В понимании автора, принцип гуманизма – это основополагающее начало, заключающееся в признании достоинства и свободы личности, закрепленное в нормах действующего законодательства для обеспечения беспрепятственной реализации и государственной защиты ее прав и личных интересов.

И.А. Пуляевская

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В современном обществе понятие публичных услуг для большинства его членов давно стало привычным, однако изучение сферы их предоставления в исторической ретроспективе свидетельствует о том, что так было не всегда. Исследование генезиса публичных услуг в зависимости от временного и содержательного критериев позволяет выделить этапы становления публичных услуг в современной России, которые, в конечном итоге, обусловили закрепление публичных услуг

²⁷ Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 90.

в качестве общепонятной и широко используемой в российском обществе категории.

В соответствии с временным критерием определяются исторические этапы возникновения и развития категории публичных услуг в России. Обращение к содержательному критерию означает выделение в рамках исторических этапов особенностей, предопределивших появление и развитие публичных услуг в России.

Возникновение публичных услуг в истории Российского государства необходимо связывать с появлением в XVI в. в период правления Ивана Грозного различных публичных органов власти. Преобразования, проводимые в рамках реформы центрального управления, имели комплексный, программный и структурный характер²⁸. Они охватили основные сферы общества и государства, серьезным изменениям подверглись отношения и институты. При проведении реформы местного управления были образованы выборные органы власти, а также созданы приказы (аналоги современных министерств, ведомств, управлений), которые выступали промежуточным звеном между населением и царем. Новые институты власти на местах получили функции административного управления. Так, Поместный приказ ведал учетом земель, контролем над их оборотом, а также обеспечением поместьями служивых дворян, что в современных условиях аналогично полномочиям органа местного самоуправления по предоставлению земельных участков. Введение нового свода законов – Судебника Ивана Грозного, установило наказание за должностные преступления²⁹.

Таким образом, первоначальным этапом становления публичных услуг в зависимости от содержательного критерия в России стало появление публичных органов власти, без которого невозможно говорить о предоставлении публичных услуг в целом.

В XVII–XVIII вв. в период правления Петра I с развитием Российского государства развивались и изменялись система государственного управления, структура и полномочия государственных органов. Петром I была проведена серьезная реформа государственного аппарата³⁰. Одной из главных целей и задач таких преобразований было четкое разграничение функций органов государственного аппарата, а

²⁸ Энциклопедия российской монархии. Ростов н/Д : ЭКСМО, 2002. С. 59.

²⁹ Там же. С. 7.

³⁰ Павленко Н.И. Петр I и его время. М., 1983. С. 85.

также установление персональной ответственности членов центрального и местного уровней власти. Губернаторы были наделены такими функциями, как судебные, экономические, надзорные, административные и другие, которые так или иначе направлены на удовлетворение потребностей населения страны.

В период правления Петра I государство начало осуществлять жесткий контроль за передвижением населения, что привело к созданию паспортной системы: введению паспортов в значении документов на право прохождения ворот, заставы, порта³¹.

В целом зарождение первых звеньев учета и документирования населения на Руси относится еще к 945 г. Впервые требование удостоверения личности законодательно закреплено Соборным Уложением 1649 г., согласно которому «а буде кто поедет в другое Государство без проезжия грамоты самовольством для измены или какого иного дурна, то того сыскивать крепко и казнити смертию». «А буде в сыску объявится, что кто ездил в иное Государство без проезжей грамоты не для дурна, а для торгового промыслу, и ему за то учинити наказание – бити кнутом, чтобы на то смотря не повадно было так делати». Изложенное свидетельствует о первых признаках и формах предоставления государством услуг населению.

С 1719 г. по указу Петра I в связи с введением рекрутской повинности и подушной подати обязательными стали так называемые проезжие грамоты, которые с начала XVII в. использовались для путешествий внутри страны. В 1724 г. с целью предотвращения уклонения от уплаты подушной подати крестьянами для них были установлены особые правила при временном отъезде со своего места проживания.

Таким образом, востребованная и ныне публичная услуга по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации и заграничного паспорта гражданина Российской Федерации получила отличительные признаки и начала предоставляться населению еще в XVII–XVIII вв.

³¹ История паспорта в России // РИАНОВОСТИ. URL: [http:// uecs.ru/ uecs-38-382012/ item/ 1077-2012-02-27-05-46-30.html](http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1077-2012-02-27-05-46-30.html)

В введенной Петром I Табели о рангах появилось закрепление понятия государственной службы, которая стала носить более профессиональный характер³².

Используя опыт государственного управления своих предшественников, система Екатерины Великой была более продуманной в части ускорения роста провинциальных экономик. Эпоха Екатерины ознаменовалась появлением государственных кредитных учреждений, развитием образования, науки и здравоохранения, предоставлением услуг, которые имеют большое значение для общества³³.

В начале XIX в. государство рассматривает возможность не только производить товары, но и оказывать услуги населению, в том числе услуги публичные. Примером услуг того времени можно считать бытовое обслуживание граждан, которое осуществлялось государством: ремонт, строительство жилья, социальная защита нуждающихся и т.д.³⁴

В XX в. начинают широко использоваться публичные услуги антимонопольных служб, министерств образования и здравоохранения и т.п. Вместе с тем в начале 90-х гг. социально-экономические преобразования повлекли падение уровня жизни населения, его социально-экономической защищенности. Произошла утрата доверия граждан к государственной власти. В целях изменений в 1993 г. начались обсуждения необходимости проведения административной реформы.

Таким образом, разграничение функций органов государственного аппарата с наделением органов власти все бóльшим объемом полномочий, развитие экономики, образования, науки и здравоохранения, предопределяющее появление услуг, которые имеют большое значение для общества, рост числа услуг, предоставляемых населению органами власти, иначе говоря, расширение сферы предоставления публичных услуг можно назвать следующим этапом становления категории публичных услуг в России в зависимости от содержательного критерия.

³² Грамбицкий Ю.А. Табели о рангах // Военно-исторический журнал. 1991. № 9. С. 11–12.

³³ Давыдов М.Г. Российские государи: 862–1917. Смоленск : Русичи, 2005. С. 231–232.

³⁴ История России (IX–XX в.) : учебное пособие / под ред. Я.А. Перехова. М. : Гардарики, 2002. С. 564–565.

Очередным существенным этапом развития публичных услуг, выделяемым по указанному критерию, в России стала административная реформа, начало которой обусловлено Посланием Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию 2003 года³⁵, а также изданием Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»³⁶. При этом, по мнению некоторых исследователей, с которым следует согласиться, нет оснований ассоциировать административную реформу с реформой органов исполнительной власти³⁷. В ходе реформы была усовершенствована система государственного управления в целом, прежде всего путем разграничения функций собственно управления и функций оказания публичных услуг. Последними должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на основе самокупаемости³⁸.

В 2004 г. представлена федеральная целевая программа «Административная реформа», рассчитанная на 2005–2010 гг. Основными целями данной программы было реформирование системы оказания публичных услуг, создание и применение комплекса административных регламентов и стандартов публичных услуг³⁹. В это время появляется официальный термин «публичная услуга», который встречается во многих административных правовых актах.

Сроки осуществления реформы неоднократно сдвигались по причине недостаточности времени для реализации некоторых этапов, что свидетельствует о том, что в России еще существуют проблемы в рассматриваемой сфере. Последний срок реформы назначен на конец

³⁵ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

³⁶ О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

³⁷ Петров М.П. О необходимости развития концепции административной реформы в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 3. С. 40.

³⁸ Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5.

³⁹ Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2006. № 22. URL: <https://dereksiz.org/soviet-federacii-federalenogo-sobraniya.html>

2018 г., однако, до настоящего времени реформа окончательно не завершена. Несмотря на то что многие страны опережают Россию по сервису оказания публичных услуг, Россия стремительно развивается в данном направлении, что подтверждается результатами проведения мониторинга уровня удовлетворенности получателей публичных услуг. Так, например, в 2006 г. этот уровень составлял всего 30%, в 2008 г. – 50, в 2010 г. – 70 и в 2018 г. он достиг уже 90%⁴⁰.

Об окончательном становлении категории публичных услуг можно говорить только с принятием Федерального закона № 210-ФЗ. До принятия указанного закона правовой акт, комплексно регулирующий общественные отношения в данной сфере, отсутствовал, однако его разработка и принятие были необходимы. Представляется верным мнение Е.В. Морозовой, согласно которому актуальное состояние законодательства, регулирующего предоставление публичных услуг до принятия Федерального закона № 210-ФЗ, характеризовалось разрозненностью и дублированием правовых норм, различиями в правовом регулировании однотипных видов и условий оказания публичных услуг, высокой степенью пробельности, отсутствием единого подхода к регулированию, был актуален переход на законодательное, системное регулирование вопросов предоставления публичных услуг, разработка нормативной модели многофункциональных центров предоставления публичных услуг населению (далее – МФЦ)⁴¹.

Таким образом, исследование генезиса публичных услуг позволяет выделить следующие этапы становления публичных услуг в России в зависимости от временного критерия:

1) исторический период (XVI–XIX вв.), включающий в себя по содержанию критерию следующие этапы:

- появление публичных органов власти;
- расширение сферы предоставления публичных услуг;

2) современный этап (XX–XXI вв.), включающий в себя по содержанию критерию следующие этапы:

- административная реформа;
- принятие Федерального закона № 210-ФЗ.

⁴⁰ Министерство экономического развития Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmb/doc20101209_08

⁴¹ Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

Развитие отечественной системы публичного администрирования обуславливает необходимость обращения к зарубежному опыту в целях выявления заимствованных характерных черт понятия «публичные услуги».

Анализ зарубежной истории становления понятия публичных услуг показывает, что зарождение идеи предоставления публичными органами власти услуг населению отсылает к теории бюрократии М. Вебера, в основе которой исполнение государством нужд населения путем создания бюрократической системы управления⁴² (при этом следует согласиться с Е.И. Хавановым, что в трудах М. Вебера можно найти обоснование практически любой концепции⁴³).

Понятие «публичные услуги» в России широко начало применяться в период проведения административной реформы, тогда как во многих зарубежных странах публичная услуга – это одна из привычных уже форм отношений гражданина и государства, где государство понимается как «поставщик услуг»⁴⁴. Так называемая сервисная концепция государства получила широкое распространение в 80–90-х гг. XX в. в США и ряде европейских стран. Данная концепция предполагает отнесение к публичным услугам практически любых форм взаимодействия населения с публичными органами, понимание публичных органов как услугодателя с последующей передачей предоставления услуг в частные структуры.

Термин «*servicpublic*» является ключевой категорией французского административного права и трактуется с двух позиций: материальное и формальное. С точки зрения материального это «публичная услуга», которая понимается как любая деятельность, направленная на удовлетворение потребностей, имеющих общественный интерес. Государство в данном случае обеспечивает исполнение и контроль указанного процесса. С точки зрения формального это «публичная служба», представляющая совокупность материальных и человеческих ресурсов, применяемых государством и иными публичными ор-

⁴² Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 410.

⁴³ Хаванов Е.И. Современность как вечное свойство научной классики // Политические исследования. 1995. № 4. С. 178.

⁴⁴ Лукина В.А. Зарубежный опыт предоставления государственных услуг // Социология власти. 2010. № 2. С. 110.

ганизациями в целях исполнения их задач⁴⁵. Сам термин «публичные услуги» во Франции имеет широкое толкование, так как его относят ко многим субъектам, предоставляющим данные услуги: полиции, судебным органам, образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, предприятиям энергетики и даже тюрьмам с возможностью их создания на частной основе. Таким образом, понимание природы публичных услуг как услуг, предоставляемых не только государственными органами, но и частными организациями, заложено в терминологии французского административного права.

С учетом стремительного развития глобализационных процессов и инноваций⁴⁶ при разработке административной реформы анализировался опыт многих зарубежных стран, таких как Австралия, Англия, Германия, Канада, Казахстан, США, Франция и других, и наиболее успешный наблюдался в Российской Федерации.

Таким образом, основной заимствованной чертой российского понятия «публичные услуги» является «сервисный характер», т.е. направленность на удовлетворение частных интересов услугополучателей. В то же время публичные услуги в России, как и в зарубежных странах, находятся в процессе постоянной реформы, что является признаком здоровья предоставляющих их публичных органов⁴⁷ и общей чертой зарубежных и отечественных публичных услуг.

Исторические предпосылки и заимствование зарубежного опыта предопределили становление категории публичных услуг в современной России. Однако в научной сфере до настоящего времени отсутствует единое мнение по поводу содержания понятия «публичная услуга» и его характеристик. Более того, существующая довольно продолжительное время в научной плоскости категория публичных услуг до настоящего времени в законодательной плоскости отсутствует, несмотря на проводимую конституционную реформу, предусматривающую единство публичной власти в России и, соответственно, иных связанных с ней категорий, что вызывает необходимость

⁴⁵ Васильева А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 64.

⁴⁶ Герасименко Ю.В., Герасименко Т.Ю. Иностранная рабочая сила в условиях глобализации: состояние правового регулирования // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2 (49). С. 50.

⁴⁷ Драго Р. Административная наука. М. : Прогресс, 1982. С. 72.

обоснования такого отсутствия либо внесения предложений по корректировке законодательства.

Определенность предмета зависит от того, насколько четко он отграничивается от других и тем самым выделяется среди них⁴⁸. Такая постановка вопроса означает необходимость сформулировать надлежащие представления об объекте научного внимания, исходя из того что научное понятие должно быть мысленным аналогом объективно существующей действительности, призванным адекватно отражать сущность данных явлений⁴⁹. Поэтому главной задачей настоящей статьи является определение понятия «публичная услуга».

Прежде всего, обратимся к самому понятию «услуга», которое в настоящее время не имеет четкого как законодательного, так и доктринального толкования.

С.И. Ожегов под услугой понимает «действие, приносящее пользу, помощь другому»⁵⁰. Д.Н. Ушаков определяет услугу как «Те или иные хозяйственные удобства, предоставляемые населению, жильцам»⁵¹. Толковый словарь русского языка В.И. Даля определяет услугу как «самое дело, помощь, пособие или угождение. Оказать кому-то услугу, сделать нужное, угодное»⁵².

Обобщение рассматриваемых определений позволяет сделать вывод, что словари исходят из широкого понимания термина «услуги», т.е. под услугой можно понимать любое действие по продаже товаров, изготовлению каких-либо объектов по передаче в возмездное или безвозмездное пользование какой-либо вещи, а также по совершению действий по информированию, консультированию, правовому, бытовому обслуживанию граждан и многое другое. Указанное понимание не позволяет отграничить такие действия друг от друга.

Понятие «услуга» находится на стыке двух наук – экономики и юриспруденции, следовательно, не имеет как строго экономического,

⁴⁸ Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследования, понятие). М., 1987. С. 88.

⁴⁹ Горский Д.П. Определение (логико-методологические проблемы). М., 1974. С. 305.

⁵⁰ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М. : Оникс, 2008. С. 554.

⁵¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М. : Столб, 2000. С. 150.

⁵² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Русский язык, 2005. С. 512.

так и строго юридического содержания, воплощая в себе элементы той и другой науки.

Проблемы услуг рассматривал К. Маркс, который выделял понятие «услуга» в широком и узком смысле. В широком смысле понятие «услуга» основано на том, что результаты труда, предназначенные не для собственного потребления, могут выступать в различных формах и удовлетворять разные потребности других людей, предприятий, государства, оказывая тем самым им услугу. В узком смысле «услуга» представляет собой особую потребительскую стоимость, поскольку она полезна как деятельность⁵³.

М.Б. Россинский утверждал, что услуга – специфическая потребительная стоимость в форме конкретной трудовой деятельности и специфическая форма экономических отношений, предполагающих наличие производителя и потребителя услуг⁵⁴. Н.А. Баринов считает, что услуга – это экономическое отношение, возникающее по поводу результатов труда, создающего потребительные стоимости, проявляющиеся в форме полезного действия товара (вещи) или самой деятельности для удовлетворения конкретных, разумных потребностей человека⁵⁵.

Услуга как действие, оказываемое одним субъектом другому, выступает объектом обмена в экономических и опосредующих их правовых отношениях⁵⁶.

В Конституции РФ правовая категория услуг не раскрывается, однако содержится упоминание о том, что в России гарантируется оказание услуг (ст. 8 гл. 1 «Основы конституционного строя», ст. 74 гл. 3 «Федеративное устройство»)⁵⁷.

⁵³ Бурменко Т.Д. Сфера услуг: экономика : учебное пособие. М., 2007. С. 69–70.

⁵⁴ Россинский М.Б. Сфера услуг в экономике развитого социализма. Саратов, 1976. С. 8.

⁵⁵ Баринов Н.А. Услуги: (социально-правовой аспект). Саратов, 2001 С. 17.

⁵⁶ Доброхотова Е.Н. О корреспондировании критериев публичной услуги и правового режима обеспечения качества услуг – практические проблемы (на примере деятельности правовой клиники) // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. трудов конф. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 142.

⁵⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Согласно ст. 128 ГК РФ оказание услуг относится к объектам гражданских прав, законодатель называет, однако, не раскрывает понятие «услуга». Так, «к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги, охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага»¹.

Легальное определение услуги приведено в Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ), где под услугой для целей налогообложения признается «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности»². В виду отсутствия определений услуги как объекта гражданского права данное определение в НК РФ может быть использовано и при применении гражданского законодательства³.

Таким образом, анализ содержания понятия «услуга» позволяет сделать однозначный вывод о том, что услуга представляет собой определенное действие. Указанная характеристика будет использована автором в дальнейшем при построении определения понятия «публичная услуга».

При этом в современном обществе благодаря проводимой в рамках административной реформы политике и широкому освещению в средствах массовой информации деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг, является широко используемым понятие «госуслуги», в содержание которого включаются и муниципальные услуги в связи с отсутствием специального понятия для характеристики услуг, предоставляемых органами местного самоуправления. Так, обращение к официальному интернет-порталу государственных услуг⁴ свидетельствует, что на данном портале можно получить ин-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

³ Мозолин В.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй / под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Малевой. М. : Норма, 2006. С. 497.

⁴Официальный интернет-портал государственных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru/structure>

формацию о предоставлении, а также получить не только государственные, но и муниципальные услуги. Однако по своему правовому статусу органы местного самоуправления не являются государственными, что не позволяет в научном плане применять термин «госуслуги» к муниципальным услугам. Таким образом, следует констатировать коллизию широко используемого в современном обществе понятия «госуслуги» с доктринальным и законодательным толкованием данного понятия.

В данной связи минимальное количество различий между законодательными понятиями «государственная услуга» и «муниципальная услуга», несовершенство законодательного определения данных понятий, а также коллизия широко используемого в современном обществе понятия «госуслуги» с доктринальным и законодательным толкованием данного понятия влекут необходимость поиска нового единого термина, содержащего общие и особенные характеристики обоих понятий. Таким термином, на наш взгляд, может выступить «публичная услуга».

Подобная тенденция терминологической унификации прослеживается во внесенных поправках в Конституцию РФ, которая, по мнению Е.С. Аничкина, не свободна от формально-юридических дефектов¹. Указанными поправками, в частности, предусматривается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории². Закрепление единства системы публичной власти в Российской Федерации, объединяющей органы государственной власти и органы местного самоуправления, обеспечивает системность деятельности власти в Российской Федерации на всех уровнях и эффективное

¹ Аничкин Е.С. Формальная Конституция и конституционная практика в России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 12.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ 2020. № 11. Ст. 1416.

взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления¹.

В 2020 г. по-настоящему актуализировался и приобрел самые «модные» очертания вполне «рядовой» политико-юридический термин «публичная власть», который сохранился и в названии принятого Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»².

Таким образом, с принятием поправок в Конституцию РФ можно говорить об окончательном оформлении категории публичной власти, а следовательно, публичных органов власти, публичных услуг и т.п.

Существующая в России система органов государственной власти, обособленная от органов местного самоуправления, предопределила наличие в науке и законодательстве видовых понятий для характеристики реализуемых полномочий указанных органов. Появление родового понятия публичной власти, объединяющего государственную власть и органы местного самоуправления, влечет возможность применения к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемой в рамках их полномочий, соответственно, родового понятия публичных услуг. Стремление к приведению к общему конституционному знаменателю государственных (муниципальных) и публичных услуг стало востребовано в законодательстве, в связи с чем представляется корректным в свете конституционной реформы более четко и уже с отсылками к Основному закону страны формировать категорию публичных услуг в единой композиционной целостности. Ввиду терминологической первоочередности основополагающим элементом формирования такой категории выступает установление понятия «публичная услуга».

¹ Заключение Правового управления Аппарата СФ ФС РФ от 11.03.2020 № 5.1-01/607 «По проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс: ВерсияПроф.

² Стариков Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Современные проблемы и стратегии законотворчества. 2020. № 1. С. 20–21.

«Публичный» (от лат. Publicus – общественный) – совершающийся в присутствии общества¹, публики, открытый, гласный; общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный. При этом публичное право в буржуазной юриспруденции – это всякое право (в противоположность частному), где одной из сторон является государство².

В ГК РФ понятие «публичный» употребляется в различных значениях.

Во-первых, в смысле открытости и доступности для всех (публичные торги, публичная оферта, публичное исполнение).

Во-вторых, как виды гражданско-правовых обязательств – публичное обещание награды (гл. 56) и публичный конкурс (гл. 57), где «публичность» – один из определяющих элементов обязательства, отражающий одновременно объявление во всеуслышание (открытость) и обязанность исполнить принятое обязательство перед любым лицом, удовлетворяющим условиям (общедоступность).

В-третьих, как вид договора, сочетающего общедоступность и соблюдение публично-правовых элементов равенства. Публичный договор – это договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.). Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей. В случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации может издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Понятие «публичные услуги» для юридической науки не ново. Как отмечал Ю.А. Тихомиров, марксистский стереотип публичной власти как средства принуждения существовал в отечественной науке и

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М. : Оникс, 2008. С. 302.

² Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М. : Столб, 2000. С. 125.

практике долгое время¹, что, безусловно, наложило отпечаток на понятие публичных услуг в России. Далее понятие услуги дифференцируется и происходит трансформация услуги из частно-правовой в публично-правовую категорию².

Как уже упоминалось выше, оказание публичных услуг в России началось в далеком прошлом. В ходе развития государственного управления данная сфера постоянно анализируется и предпринимаются шаги по ее улучшению. В современном российском обществе деятельность органов государственной власти и местного самоуправления стремится создать условия, обеспечивающие достойную жизнь современному человеку. Особое место занимает оказание различных видов услуг, удовлетворяющих потребностям населения³.

В научной сфере отсутствует единое мнение по поводу содержания понятия «публичная услуга» и его характеристик. В целом можно выделить два подхода к толкованию данного понятия: широкий и узкий.

Согласно широкому толкованию публичные услуги рассматриваются как общее понятие, объединяющее деятельность публичных органов, заключающуюся в предоставлении обществу услуг, различных по, субъекту предоставления, содержанию и другим аспектам. Соответственно, публичные услуги включают в себя государственные и негосударственные услуги (по субъекту предоставления), информационные, регистрационные и другие услуги населению.

Так, М. Краевски указывает, что термин «публичные услуги» может использоваться для обобщенного определения услуг, признаваемых как «общественное», или «общее», благо. Публичные услуги также можно рассматривать как услуги, предоставляемые широкой общественности. В европейском контексте, например, такой подход к пониманию термина «публичные услуги» зачастую отождествляется с понятием обязательств по предоставлению «универсальных услуг»⁴.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие. М., 2007. С. 28.

² Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие. М., 2007. С. 28.

³ Фадеев В.И. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс: ВерсияПроф.

⁴ Краевски М. Государственные услуги и сфера охвата Генерального соглашения о торговле услугами : научная работа. Женева, 2001. С. 4.

Широкое толкование понятия «публичные услуги» использует также Ю.А. Тихомиров, рассматривая их как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан»¹.

С точки зрения А.Н. Костюкова, к публичным услугам следует относить не только государственные услуги, но и «какие-либо иные, оказываемые неограниченному кругу лиц в целях удовлетворения публичного интереса»².

О.В. Ахрамеева полагает, что под публичной услугой необходимо понимать санкционированную государством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, иных публичных негосударственных субъектов по предоставлению населению благ в различных областях общественной жизни, по удовлетворению законных прав и интересов человека и гражданина на платной или бесплатной основе³.

Таким образом, в отечественной юридической науке в основном признается, что категория «публичные услуги» является наиболее широкой по отношению к категориям «государственные услуги», «муниципальные услуги». При этом данная категория включает в себя социальные, информационные, регистрационные и другие услуги населению.

Узкий подход к толкованию публичных услуг, разделяемый автором настоящей статьи, заключается в отнесении к публичным услугам исключительно государственных и муниципальных услуг, т.е. тех, предоставление которых предусмотрено Федеральным законом № 210-ФЗ.

Например, И.Н. Барциц под публичной (государственной или муниципальной) услугой понимает деятельность органа публичной власти, оказывающего государственную или муниципальную услугу,

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 30.

² Костюков А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. труд. конф. М., 2007. С. 1.

³ См.: Ахрамеева О.В. Соотношение публично-правовых и частно-правовых начал в оказании публичных услуг населению в Российской Федерации (на примере адвокатуры и нотариата): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. С. 3.

выражающуюся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей¹.

Подводя итог вышеизложенному, полагаем возможным сформулировать следующее определение: под публичной услугой следует понимать деятельность органа публичной власти, направленную на удовлетворение частных интересов заявителей, выражающуюся в совершении субъектами предоставления публичных услуг действий в пределах полномочий органа, предоставляющего такую услугу.

В свете конституционной реформы, закрепившей единство системы публичной власти в Российской Федерации, предлагаем концептуально скорректировать российское законодательство и доктрину, заменив используемые в настоящий момент в Федеральном законе № 210-ФЗ термины «государственные (муниципальные) услуги» на более общий термин «публичные услуги».

В заключение следует отметить, что современный уровень разработанности категории публичных услуг порождает неоднозначность выводов в научной литературе в отношении отдельных вопросов. Причина возникновения трудностей обусловлена постоянным изменением общественных отношений в сфере предоставления публичных услуг, что, в свою очередь, отвечает необходимости соответствовать запросам общества на предоставление новых услуг, а также совершенствовать предоставление ранее оказываемых услуг одновременно с развитием новых технологий и методик.

Перспективным путем развития категории публичных услуг является создание единой целостной доктрины в данной области. Поскольку многие теоретические положения о публичных услугах остаются до сих пор спорными, это в определенной степени тормозит их законодательное обеспечение. В свою очередь, без законодательного совершенствования невозможно говорить об эффективном совершенствовании рассматриваемой категории в целом.

¹ Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 51.

Е.Н. Панина

ФОРМИРОВАНИЕ КОМПОНЕНТОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМОСОЗНАНИЯ КУРСАНТОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ МВД РОССИИ В ПРОЦЕССЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИКО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН

Результативность решения специалистом профессиональных задач во многом обусловлена содержанием его профессиональной подготовки. Помимо этого, она зависит от психологических особенностей восприятия человеком своей профессии, осознания специфики объекта своего труда, а также требований, предъявляемых к работнику выбранной сферы деятельности. В результате формируются компоненты профессионального самосознания как интегрального свойства личности, включающего для курсантов юридических вузов МВД России правосознание в качестве системной составляющей когнитивного, мотивационного, эмоционально-ценностного и поведенческого компонентов профессионального самосознания.

По мнению О.Н. Абловой, указанные компоненты объединяют в себе опыт личности, профессионально-важные качества, правовые и общечеловеческие ценности, нормы профессионального поведения, профессиональные знания и способность к саморазвитию¹. При этом развитие профессионального самосознания выражается в том числе и в количественном изменении признаков будущей деятельности, отражающихся в сознании студентов.

Специфика учебно-познавательной деятельности курсантов юридических вузов МВД России определяется двойственностью статуса: они являются обучающимися, и в этом формате их деятельность аналогична деятельности студентов юридических факультетов гражданских вузов; с другой стороны, курсанты являются сотрудниками ОВД,

¹ Аблова О.Н. Специфика формирования профессионального самосознания у студентов юридических вузов // Современные исследования социальных проблем. 2018. № 9. С. 21–36.

и все вопросы, связанные с учебной и служебной деятельностью, строго регламентированы, уже с первых этапов обучения ориентированы на активное освоение элементов последующей практической деятельности сотрудников правоохранительных органов. Уместно предположить, что указанная специфика отражается на динамике становления их профессионального самосознания.

Проведенное О.Ю. Демченко исследование позволило ей сделать вывод о том, что образ профессионала, сформировавшийся у обучаемых на первом курсе, остается неизменным на протяжении всех последующих лет обучения¹. В связи с этим необходимо уделять этому вопросу достаточное внимание, в том числе в процессе изучения историко-правовых дисциплин на первых этапах обучения курсантов юридических вузов МВД России.

Данные дисциплины направлены на формирование представления об исторических закономерностях развития государственного механизма, форм государственного единства, политической и правовой системы. Будучи фундаментальными юридическими дисциплинами, они должны подготовить курсанта к освоению отраслевых наук, формированию правового понятийного аппарата. Историческая составляющая указанных дисциплин позволяет изучать государственные и правовые аспекты различных периодов развития общества в формате конкретных правовых документов: логики их появления, содержания и последующего видоизменения. Организованная в системе работа с правовыми документами различных эпох способствует осознанию права как специфического явления социальной действительности, позволяет выявить в рамках социокультурного подхода связь между сложившейся в определенный исторический период системой права и другими элементами социокультурной системы. Это, в конечном итоге, способствует формированию особого отношения к праву, убежденности молодых сотрудников правоохранительных органов в необходимости поддержания правовых норм для блага общества, т.е. формированию эмоционально-ценностного и поведенческого компонентов профессионального самосознания.

¹ Демченко О.Ю. Динамика профессионального самосознания курсантов государственной противопожарной службы МЧС России : дис. ... канд. психол. наук. Екатеринбург, 2009. 244 с.

Г.А. Исакова

ДОЛГИЙ ПАРЛАМЕНТ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПЕРВОГО ЭТАПА АНГЛИЙСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ (1640–1641 гг.)

3 ноября 1640 г. начал свою работу парламент, получивший название «Долгий» (1640–1653), с деятельностью которого и связывают начало Английской революции. По составу этот орган не отличался от предшествующих. 9/10 от общего количества его членов (511) составляли землевладельцы, 1/10 – купцы, финансисты и юристы. Большая же часть английских дворян ко времени революции превратилась в джентри – новое обуржуазившееся дворянство, сближавшееся с буржуазией в методах ведения хозяйства, использовании наемного труда, занятии торговлей и промышленным производством.

Палата общин стремилась наказать главных советников короля (граф Страффорд и архиепископ Лод), вдохновителей беспарламентского правления, сделать невозможным повторение подобного в будущем и завершить реформацию церкви. Вскоре были арестованы Страффорд и Лод. Одновременно парламент постановил пересмотреть судебные процессы жертв Звездной палаты: Принна Бертона, Лильберна и других несправедливо томившихся в тюрьмах в результате религиозных преследований.

19 января 1641 г. в парламент был внесен билль о ежегодном его созыве, переработанный затем в «Трехгодичный акт», предусматривающий созыв парламента не позже чем через три года после роспуска предшествующего парламента. При несогласии короля на его созыв парламент созывается по инициативе других лиц (лорд-канцлер, лорд – хранитель государственной печати) или самостоятельно. Кроме того, в VI пункте данного акта отмечалось, что ни один собранный парламент не может быть распущен или отсрочен в течение, по крайней мере, 50 дней после времени, назначенного для собрания, только с согласия его величества и обеих палат. Таким образом, ограничива-

лась prerогатива короля созывать и распускать парламент своим актом.

10 мая 1641 г. Карл I вынужден был подписать билль об опале в отношении своего главного советника Страффорда. В тот же день король утвердил и «акт о нераспускаемости», в соответствии с которым данный парламент можно распустить только с его согласия. Именно благодаря этому положению революционный парламент стал Долгим.

Летом 1641 г. парламенту удалось добиться от короля новых важных уступок. В июне 1641 г. была полностью распущена королевская армия, набранная ранее для войны с Шотландией. В июле парламент упразднил Звездную палату и Высокую комиссию, эти чрезвычайные судебно-административные органы. В августе парламент окончательно оформил отмену лесных законов, позволявших расширять границы королевских лесов, преимущественного права королевских закупок, а налог, известный под названием «корабельные деньги», был признан незаконным.

1 декабря 1641 г. на подпись королю была представлена Великая ремонстрация. В этом обширном парламентском акте, состоящем из 204 статей, подробно перечислялись злоупотребления королевской власти в период правления Карла I, содержались положения, определявшие развитие Англии по капиталистическому пути (свобода торговли и предпринимательской деятельности, создание ответственного перед парламентом правительства, завершение реформации Церкви). А в статье 197 говорилось, чтобы его величество, согласно почтительной просьбе обеих палат, назначал тех советников, послов и прочих должностных лиц для ведения его дел дома за границей, которым парламент имел основание доверять, без чего мы не можем предоставить его величеству субсидий.

Во время обсуждения Великой ремонстрации в парламенте развернулась борьба. Она была принята большинством в 11 голосов, т.е. раскол в рядах членов парламента стал политическим фактом. Воспользовавшись этим, король предпринял неудачную попытку арестовать лидеров оппозиции: Пима, Гемпдена, Гезльрига, Голлиса и Строда, а также одного оппозиционного члена верхней палаты лорда Кимболтона. 4 января 1642 г. он лично явился с вооруженным отрядом, чтобы захватить их. Против приказа короля выступили обе палаты и ему пришлось уйти ни с чем. 10 января сам Карл I вынужден был

покинуть столицу, так как не чувствовал себя там в достаточной безопасности. Он уехал на север Англии, где совместно со своими сторонниками роялистами начал собирать силы для вооруженной борьбы с парламентом. В стране установилось двоевластие. Парламент и король контролировали различные территории государства и пользовались в них всей полнотой законодательной и исполнительной власти.

Таким образом, конституционная монархия, установленная благодаря актам парламента 1641 г., не успела утвердиться вследствие противостояния двух враждующих и фактически независимых властей, которое переросло в Гражданскую войну между сторонниками короля и парламента.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.А. Митюков

ИЗ ИСТОРИОГРАФИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ (ВЫСШЕЕ СУДЕБНОЕ ПРИСУТСТВИЕ КАК «ОТВЕРГНУТЫЙ» ПРОЕКТ (1993 г.)

Хотя «президентский» проект Конституции и сохранял Конституционный Суд, «камнем преткновения» в дискуссиях первого этапа Конституционного совещания стало положение о Высшем судебном присутствии, образуемого председателями Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного суда и их первыми заместителями (заместителями), а также тремя федеральными судьями, назначаемыми Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Предполагалось, что этот орган будет: толковать Конституцию РФ; давать заключение о наличии оснований для отрешения Президента от должности; отстранять от должности федеральных судей, назначаемых Советом Федерации, при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом; принимать постановления по вопросам определения подсудности дел судам Российской Федерации; вносить предложение Президенту РФ о кандидатуре на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ; рассматривать дела о конституционности судебной практики, а также другие дела по представлению Федерального Собрания, Президента, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного суда РФ (ст. 125).

Научное обоснование необходимости «высшего судебного присутствия» тогда было дано С.С. Алексеевым с позиции критики «разъединенных судебных систем» и поддержки «формирования в России единой и целостной судебной системы, в рамках которой... достойное

место призвано занять также и конституционное правосудие»¹. Эту позицию разделил еще один из составителей проекта Конституции – С.М. Шахрай, заявивший: «Сохраняется Конституционный Суд, но для обеспечения единства судебной власти вводится Высшее судебное присутствие»². Позднее он разъяснял, что у разработчиков проекта Конституции «была задача максимально унифицировать... федеральное звено государственной власти, чтобы не было двоевластия, двоецентриа в каждой из ветвей власти... Что касается судебной власти, то здесь [была] самая трудная проблема. И был предложен паллиатив в виде этого присутствия»³. С такой позицией на Конституционном совещании соглашались профессора А.Б. Венгеров, Ю.Х. Калмыков (и. о. министра юстиции), Л.С. Мамут, В.М. Савицкий и некоторые другие⁴. Эта идея была сначала поддержана и в Институте законодательства и сравнительного правоведения⁵. В судебном же сообществе по этому вопросу не было единства. Н.В. Витрук полагал, что ВСП нужен для решения противоречий между судебными органами различной юрисдикции и для решения вопроса об отрешении Президента от должности⁶. Первый заместитель председателя Верховного Суда В.И. Радченко также высказывался за сохранение ВСП при условии изменения его функций. Они, по мнению экспертов и Г.Н. Карцева, председателя Совета судей РФ, должны ограничиваться тремя полномочиями: толкованием Конституции, дачей заключения о наличии оснований для отрешения Президента от должности, внесением предложения главе государства о кандидатуре Генерального прокурора РФ. Близкой к этому позиции придерживался и Высший

¹ См.: Алексеев С.С. Ключевые звенья Конституции // Российский монитор: Архив современной политики: Ежекварт. Инф.-аналит. бюл. Вып. 2. М.: Центр Индем, 1993. С. 29–35.

² См.: Информационный бюллетень № 5 заседания «круглого стола» для выработки рекомендаций антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации 7 мая 1993 года. М.: РИО Верх. Совета РФ. С. 5–18.

³ См.: Конституционное совещание. Т. 13. М.: Юрид. лит., 1996. С. 332–333.

⁴ Мамут Л.С., Савицкий В.М. Президентский проект Конституции обеспечивает разделение властей // Известия. М., 1993. 1 июня.

⁵ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4: 1993 год. Кн. вторая. М., 2008. С. 705.

⁶ Витрук Н.В. Не законы рождают диктатуру / записал К. Катанян // Куранты. 1993. 18 мая.

арбитражный суд РФ⁷. Научно-консультативным советом при КС РФ 24 мая 1993 г. дипломатично не исключалось «сохранение» ВСП с изъятием из его компетенции рассмотрения дел о конституционности судебной практики и кадровых вопросов. Одновременно проектируемое новшество характеризовалось, как «орган, не имеющий аналога в мировой практике», совершенно излишний, усложняющий судебную систему, с компетенцией, определенной не исчерпывающим образом, и т.п.⁸.

Разработчикам проекта Конституции в этой части, прежде всего, решительно возражал Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, назвав Высшее судебное присутствие «монстром», «намордником на судебную власть под видом единства системы»⁹, а мастер на острое словцо судья КС Б.С. Эбзеев – «кастрацией вообще судебной власти». Такой позиции активно придерживались на Конституционном совещании судьи этого же суда Т.Г. Морщакова, Ю.Д. Рудкин, профессора Б.А. Страшун, М.А. Федотов. Идея Высшего судебного присутствия вызвала сомнения у многих участников Конституционного совещания¹⁰. Я тогда писал: «Видно невооруженным взглядом, что появилась она под влиянием нынешнего момента: решения Конституционного Суда не всегда устраивают власти... Как бы ни были недовольны Валерием Зорькиным – это не повод для того, чтобы принижать Конституционный Суд более высокой надстройкой»¹¹.

Под «напором» подобных настроений группа представителей федеральных органов государственной власти уже 17 июня приходит к

⁷ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4: 1993 год. Кн. вторая. С. 744–747.

⁸ Там же. С. 762–765.

⁹ См.: Известия. М., 1993. 17 мая.

¹⁰ Академик Б.Н. Топорнин вспоминал: «У меня с самого начала было отрицательное отношение к такому предложению. Оно явно расходилось с идеей специализации судов, ибо вело к созданию нового судебного учреждения, стоящего над ветвями власти. Появился бы суперсуд, который бы усложнял бы, затруднял и замедлял функционирование судебной системы. Даже предварительное обсуждение вопросов о составе и полномочиях высшего судебного присутствия вылилось в нескончаемые споры и трудно согласуемые компромиссы». Цит. по кн.: Марино И. Президент и Основной закон России. М.: Алми, 2006. С. 184.

¹¹ См.: Митюков М. Проекты на переходный период // Куранты. М., 1993. 2 июня.

рекомендации об исключении из проекта Конституции положения о Высшем судебном присутствии, а затем к такому же выводу приходят и другие группы представителей на Конституционном совещании, а также рабочая комиссия по доработке проекта Конституции с общей аргументацией: Высшее судебное присутствие является искусственной надстройкой над судебной системой, последствием введения которой может быть ослабление роли Конституционного Суда¹².

Высшее судебное присутствие не воспринималось и левой частью народных депутатов России, но с позиции «посягательства», по их мнению, на полномочия высшего представительного органа государственной власти¹³.

В публицистике того времени идея создания «высшего судебного присутствия» одним из первых была раскритикована проф. О.Е. Кутафиным, написавшим: «Можно не сомневаться, что создание Высшего судебного присутствия поставит под сомнение действительную независимость всех судебных учреждений, принцип независимости судей»¹⁴. Эту точку зрения тогда разделяли многие известные ученые и общественные деятели¹⁵. В частности, заведующий кафедрой конституционного права Саратовского юридического института В.Т. Кабышев писал: «Вряд ли целесообразно учреждать новый, неизвестный мировой практике государственный орган конституционного контроля – Высшее судебное присутствие»¹⁶. В прессе начала мая-июня 1993 г. еще не созданный институт оценивали как «попытку подрезать крылья» Конституционному Суду и лишить его независимости; дележку процедур, чтобы «надежно защитить главу государства от возможности импичмента»; «некоторые излишества... ограничивающие функции Конституционного Суда». Впоследствии этой позиции придерживались и другие конституционалисты. Критикуя положения «президентского» проекта, известный публицист Юрий

¹² См.: Конституционное совещание. Т. 13. С. 124–125, 333; Т. 15. С. 247.

¹³ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 4: 1993 год. Книга вторая. С. 165.

¹⁴ См.: Кутафин О.Е. Конституционное противостояние – путь в никуда // Возрождение. М.: Изд. Верх. Совета РФ, 1993. № 1 (4). С. 4–6.

¹⁵ См.: Шаталин С., Никонов В. Конституция дарованная монархом // Независимая газета. 1993. 12 мая.

¹⁶ См.: Кабышев В. О проектах Конституции России // Конституционный вестник. М., 1993. № 16: Спец. вып. Новая Конституция России: два проекта. С. 161.

Феофанов высказывает в «Известиях» (21 мая) программную идею: «Мне кажется, будущая Конституция должна сделать обратное от предложенного проекта движение: в сторону обособления, автономизации трех ветвей судебной власти».

Вместе с тем в пылу полемики тогда не было замечено, что в лице Высшего судебного присутствия предполагалось и расширить некоторые прерогативы судебной власти: поставить под конституционный контроль судебную практику судов общей юрисдикции; назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и др. Главным негативным последствием этих дискуссий для конституционной юстиции в перспективе была реанимирована и идея «единого» Верховного Суда с конституционной, арбитражной и другими палатами. По свидетельству С.М. Шахрая, «на региональных совещаниях в Западной, Восточной Сибири, в ряде других регионов порядка 20 субъектов Российской Федерации письменно предлагали иметь один высший судебный орган – Верховный Суд Российской Федерации с конституционной палатой, с арбитражной палатой и так далее». Подобное предложение даже выдвигалось С.М. Кесаевым (Северная Осетия) на заседании группы представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации 23 июня 1993 г., но оно было лишь зафиксировано¹⁷.

По мнению же С.С. Алексеева, высказанному спустя более 4 лет после принятия Конституции, идея укрепления судебной власти посредством создания высшего интегрирующего судебного органа типа Высшего присутствия натолкнулось «на возражения сугубо престижно-ведомственного характера» и сомнительные утверждения о том, что нынешний Конституционный Суд «будто бы представляет собой оптимальный и единственно возможный вариант конституционного правосудия»¹⁸. В последующей политологической литературе, однако, преобладающим мнением является то, что «Высшее судебное присутствие – совершенно излишний, дублирующий орган, появление которого в исходном проекте было ситуативно-политически мотивировано разгоравшимся конфликтом между президентом и Конституционным судом»¹⁹.

¹⁷ См.: Конституционное совещание. Т. 13. С. 333, 358.

¹⁸ Алексеев С.С. Конституция: надежда и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. № 8. С. 45–72.

¹⁹ См.: Шейнис В.Л. Власть и закон. Политика и конституции в России в XX–XXI веках. М., 2014. С. 820.

И.А. Кравец

DIGNITATIS HUMANAЕ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ И ФИЛОСОФСКО- ПРАВОВОЙ КОНЦЕПТ

В понимание достоинства личности и прав человека как *взаимосвязанных* и *взаимообусловленных* категорий вклад внёс научно-практический семинар, организатором которого выступил профессор В.В. Невинский²⁰. Человеческое достоинство и права человека имеют различные формы правового взаимодействия на внутригосударственном и международно-правовом уровнях. В современных научных дискуссиях обе категории выступают одновременно как конституционно-правовые и философско-правовые концепты вследствие взаимного влияния философских идей, лежащих в основании человеческого достоинства и прав человека, и конституционной теории и практики судебного конституционализма, благодаря которым происходит конституционная и правовая трансформация философски обоснованных идей в практику реализации различных способностей и возможностей человека в необходимых правовых и правообеспечительных формах. Однако важно, какие идеи лежат в основе философско-правового соотношения и конституционно-правовых форм взаимодействия человеческого достоинства и прав человека. Представляется существенным, что *принцип эгалитарного и универсального равенства* и *принцип меритократического ранжирования* по-прежнему соперничают как в моральном оправдании человеческого достоинства и прав человека, так и в практике государственной деятельности, в правовом регулировании и правоприменительной деятельности, когда возникают спорные вопросы защиты и обеспечения достоинства личности и ее прав. Предпринимались попытки обосновать необходимость принятия в России Федерального закона об обеспечении

²⁰ Невинский В.В. Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства : межрегион. науч.-практ. семинар (К 50-летию Всеобщей декларации прав человека) // Государство и право. 1999. № 10. С. 120–121.

конституционного права граждан Российской Федерации на честь и достоинство (профессор В.В. Лазарев)²¹ и критическая оценка возможностей одним законом урегулировать весь комплекс взаимосвязанных общественных отношений²². Одному законодательному акту (федеральному закону) не под силу создать систему общественных отношений, в которых центром правовой системы и прав человека выступало бы человеческое достоинство.

Важнее на конституционном уровне (в теории) и в практике судебного конституционализма продвигать *принцип равного достоинства* как по отношению к человеческому виду в целом, так и во взаимосвязи с защитой и обеспечением различных прав человека²³. Принцип равного достоинства, основанный на универсальном и эгалитарном понимании равенства в условиях демократического общества, – это не только предмет для продвижения в судебном конституционализме и концепт в высокой конституционной теории; этот принцип следует понимать и как предмет государственной политики в различных сферах реализации, обеспечения и защиты прав человека. Именно в качестве предмета государственной и правовой политики данный принцип имеет важное философское обоснование, выдвинутое для формулы конституционного и правового значения Р. Дворкиным в различных работах (*Taking Rights Seriously, Freedom's Law*)²⁴. Существо принципа в том, что все люди имеют право на обращение со стороны правительства с «равной заботой и уважением», с каждым нужно обращаться так, будто он или она имеют равное значение и никакие прав не имеют меньшего значения по отношению к другим правам.

²¹ Лазарев В.В. В чести одно бесчестье // Парламентская газета. 2002. 16 июля.

²² Невинский В.В. Достоинство человека в России: между правовым романтизмом и правовым прагматизмом // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 98–99.

²³ Кравец И.А. Проектный конституционализм, равное достоинство и перспективы конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С.14–19.

²⁴ Dworkin R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA : Harvard Univ. Press, 1977. 372 p.; Dworkin R. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press, 2005.

О НОВЫХ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с конституционной реформой 2020 г. установлены дополнительные гарантии ее верховенства и приоритета ее прямого действия на территории Российской Федерации при сохранении правовой позиции, основанной на уважении общепризнанных норм международного права. В этом плане новые полномочия предоставлены Конституционному Суду Российской Федерации. Его деятельность направлена на совершенствование механизмов взаимодействия норм внутригосударственного и международного права, на их развитие и согласование для создания условий, не допускающих нарушения принципа добросовестного выполнения международных обязательств, что могло бы повлечь международно-правовую ответственность государства. Исходя из приверженности к международному праву, Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 1 ст. 15 и ч. 3 ст. 46 Конституции ориентирует все органы публичной власти на необходимость учета и исполнения вступивших в силу международных договоров РФ, в том числе конвенций в сфере прав человека, предусматривающих защиту этих прав на межгосударственном уровне, если все имеющиеся внутригосударственные средства судебной защиты индивидом уже исчерпаны. Накопленный опыт и имеющаяся практика свидетельствуют, что использование института международной судебной защиты в целом реально содействует совершенствованию национальных систем, механизмов и процедур обеспечения прав человека (И.А. Умнова-Конюхова).

Для поддержания необходимого баланса между обеспечением государственного суверенитета и выполнением своих международных обязательств ст. 125 Конституции РФ усилила контролирующую роль Конституционного Суда РФ в преодолении возможных коллизий судебного толкования конституционных и конвенционных норм. В соответствии с обновленными ст. 79 и 125 Конституции РФ, а также внесенными 9 ноября 2020 г. изменениями в ст. 3 ФКЗ «О конституционном Суде РФ» «по запросам Президента РФ, Правительства РФ,

Верховного Суда РФ, федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов РФ в межгосударственном органе, Конституционный Суд РФ разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ». Толкование Конституционным Судом РФ положений Конституции РФ, устраняющее неопределенность в их понимании с учетом выявившегося противоречия между положениями международного договора РФ в истолковании, данном межгосударственным органом и положениями Конституции РФ в смысле невозможности исполнения соответствующего решения межгосударственного органа без нарушения этих положений Конституции РФ, означает, что какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа, в РФ не могут осуществляться (приниматься) (ст. 106 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в редакции от 09.11.1920). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П было отмечено, что, действуя строго в рамках общепризнанных норм международного права, Россия в порядке исключения может отступить от исполнения необоснованно возлагаемых на нее обязательств, если такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов. Такой подход не является уникальным. Как известно, такие страны, как Германия, Великобритания, Италия, Австрия и другие, признавая высокие стандарты и важное значение постановлений Европейского Суда по правам человека, не считают его вышестоящей судебной инстанцией и, осознавая объективные пределы его полномочий, настаивают на необходимости взвешенного подхода и невозможности придать его интерпретационной правоприменительной практике преобладающее значение над «неприкосновенным ядром конституционных принципов».

На практике включенный в текст некоторых основных законов (например, Королевства Нидерландов) пункт о верховенстве европейских стандартов оказывается формальным и не всегда последовательно толкуется конституционными судами, которые устанавливают своего рода ограничительные линии, за которые не могут заходить органы международного правосудия (А.С. Исполинов). Во внутреннем порядке не только европейских стран приоритет международных обя-

зательств не распространяется на положения конституционного значения, допуская лишь необходимость корректировки текущего законодательства при возникновении его коллизии с международными договорами, ставшими составной частью правовой системы страны (В.Л. Толстых).

Сам Европейский Суд по правам человека в своих решениях исходит из того, что механизм защиты, созданный Конвенцией, является субсидиарным, т.е. дополняющим, по отношению к национальным системам обеспечения прав человека. В первую очередь Конвенция 1950 г. возлагает задачу по обеспечению закрепленных в ней прав и свобод на каждое Договаривающееся государство, которое обладает широкой свободой усмотрения при реализации ее положений.

Понимание того, что созданный государствами орган международного правосудия для реализации поставленных перед ним целей должен защищать человека не в конфронтации со своими учредителями, а в сотрудничестве с его институтами, прежде всего с высшими судами, отмечается многими российскими и зарубежными учеными, которые говорят о недопустимости применять правовые нормы Конвенции 1950 г. в политически ангажированной трактовке ЕСПЧ без учета национальных особенностей правоприменения, культурной самобытности и исторических условий развития конкретного общества и государства (В.Д. Зорькин, В.В. Блажеев, Н.С. Бондарь, С.Д. Князев и др).

О существенном расширении компетенции Конституционного Суда РФ свидетельствует и то, что теперь он разрешает также вопрос 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. Новые полномочия Конституционного Суда РФ проверять иностранные судебные и арбитражные решения на их соответствие публичному порядку – это понятная реакция на решение инвестиционного арбитража по делу компании «ЮКОС», в соответствии с которым Российская Федерация была признана нарушившей положения Энергетической Хартии и в силу этого обязанной выплатить более 50 миллиардов долларов компенсации акционерам ЮКОСа. К сожалению, у нас, как, впрочем, и в ряде других стран, пока нет четкого законодательного определения того, что считать

публичным порядком, в чем его отличие от правопорядка. Все это отдается на откуп судам общей юрисдикции (ст. 417 ГПК РФ) и арбитражным судам (ст. 244 АПК РФ), которые решают эти вопросы на основе международного частного права, причем не всегда достаточно последовательно и предсказуемо, без необходимой конституционно-правовой определенности и системности. Речь идет о том, что эти новые полномочия КС РФ могут быть использованы для централизации в его руках внутреннего толкования концепции публичного порядка и на едином основании противоречия российскому правопорядку (а не только Конституции РФ) аргументированно отказывать в признании и исполнении невятных решений международных судов и арбитражей, формируя тем самым не фрагментарную, а целостную картину национального регулирования спорного вопроса (А.С. Исполинов, В.А. Кряжков).

Конституционный Суд РФ реализует свое право проверять конституционность и не вступивших в силу международных договоров РФ (п. 2г ст. 125). По итогам проверки Конституционный Суд принимает решение о признании не вступившего в силу международного договора РФ или отдельных его положений соответствующими Конституции РФ. С момента провозглашения постановления Конституционного Суда РФ о признании такого международного договора не соответствующим Конституции он не подлежит введению в действие и применению, т.е. не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для РФ иным образом (ст. 91 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в редакции от 09.11.2020 г.).

На повышение авторитета Конституционного Суда направлена и ч. 6 ст. 125 Конституции: акты или их отдельные положения, признанные им неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании.

Таким образом, расширение полномочий Конституционного Суда РФ в этой сфере направлено не на отказ от исполнения международных договоров и основанных на них решений международных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно допустимого предела и приемлемого способа применения таких решений в рамках рассмотрения конкретного дела в целях обеспечения высшей юриди-

ческой силы Конституции Российской Федерации и защиты ее национальных интересов при неизменном уважении общепризнанных норм международного права, которые создаются суверенными государствами, включая Россию.

А.В. Безруков

УКРЕПЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Конституция Российской Федерации определяет основу для построения и укрепления российской государственности, закладывает ключевые параметры для системы конституционного законодательства и организации органов публичной власти. В свою очередь, качественное состояние конституционного законодательства и своевременное проведение конституционных преобразований во многом обуславливают вектор развития и укрепления российской государственности. Поэтому в числе средств укрепления российской государственности нужно рассматривать проведение необходимых и конструктивных конституционных преобразований.

Масштабная конституционная реформа за последние десятилетия проведена в 2020 г. Конституция РФ, преодолев среднестатистический «возраст» современной в мире конституции (15–17 лет), впервые была подвержена весьма серьезной содержательной модернизации²⁵.

В марте 2020 г. принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым внесено множество поправок в главы с 3 по 8 Конституции РФ, предусматривающих

²⁵ Первые оценки таких реформ не заставили себя долго ждать. См., например: Авакян С.А. Проект законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44; Кокотов А.Н. Конституционный Суд России и макроправовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 3–7; Румянцев О.Г. Конституционная реформа–2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник . 2020. № 5 (23). С. 6–32.

изменение конфигурации публичной власти, формирования и корректировки перечня полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в России²⁶. По итогам общероссийского голосования поправки к Конституции РФ и Конституция РФ (в ред. 2020 г.) вступили в силу 4 июля 2020 г.

Анализ проводимых современных конституционных преобразований и Закона РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. показывает три основные тенденции:

– укрепление государственности и территориальной целостности Российского государства в переплетении с социально ориентированными положениями Конституции РФ, основанными на установленных в 1 главе Конституции РФ базовых конституционных ценностях правового демократического социального федеративного государства, где человек, его права и свободы – высшая ценность (ст. 1, 2, 4, 5, 7 Конституции РФ);

– установленная поправочным законом категория и идея «единства публичной власти» во многом назрела и обоснованно вводится на конституционный уровень в русле укрепления российской государственности, однако в представленном виде она не вполне коррелирует с положениями ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти;

– изменяется конфигурация публичной власти, помимо тенденции сближения государственной и муниципальной власти, ощутимо изменяются (перераспределяются, расширяются, урезаются) полномочия многих федеральных органов государственной власти²⁷. Хотя уже в юридической литературе с целью укрепления единства и консолидации публичной власти, совершенствования взаимодействия государственного и муниципального уровней публичной власти, конкретизации конституционных принципов предлагается включить в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ об общих принципах местного само-

²⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ См.: Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

управления статью, закрепляющую перечень предметов совместного ведения государственных и муниципальных органов власти²⁸.

Таким образом, целостно оценивая проведенный этап конституционных преобразований, нельзя не отметить его позитивное начало, что выразилось в том, что многие положения Конституции РФ стали консолидированы, в определенной мере повысилось технико-юридическое качество Конституции РФ. Просматривается позитивная тенденция в развитии исходных конституционных ценностей в положениях скорректированных глав 3–8 Конституции РФ, а также попытка укрепления российской государственности с акцентом на упрочение территориальной целостности и государственного единства России (ст. 67, 67.1 Конституции РФ), установления сбалансированности властных полномочий между федеральными органами государственной власти. Между тем конституционному законодателю не удалось избежать некоторых «перегибов» в балансировке полномочий между федеральными органами государственной власти (прямое руководство Президентом РФ и ответственность Правительства РФ перед ним, формальное согласование, точнее, ни к чему не обязывающее консультирование с Советом Федерации кандидатур министров «силового блока», Генпрокурора России и т.д.).

В целом конституционному законодателю удалось укрепить государственное единство и повысить качество Конституции РФ, сбалансировать распределение властных полномочий органов публичной власти. В проведенной реформе просматривается определенная концепция и логика. Представляется, что только последовательное, своевременное, обоснованное и качественное проведение конституционных преобразований предопределяет эффективную реализацию конституционных принципов российского федерализма, суверенного демократического и правового государства (ст. 1–5 Конституции РФ) в гармоничном сочетании с конституционной установленной задачей обеспечения единства публичной власти и укрепления Российского государства.

²⁸ Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–22.

М.А. Бучакова

ФЕНОМЕН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Согласно теории права наличие публичной власти выступает важнейшим признаком государства и представляет собой власть, выделенную из общества. Функцией публичной власти является упорядочение общественной жизни, общественных отношений. Феномен публичной власти заключается в том, что она включает в себя государственную власть и власть местного самоуправления. В доктринальной науке термин «публичная власть» достаточно часто использовался, однако законодательно он был введен Законом Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Следует отметить, что до одобрения конституционных поправок всенародным голосованием понятийный аппарат публичной власти достаточно часто применялся в решениях Конституционного Суда РФ посредством толкования совместной деятельности государственной власти и власти местного самоуправления. Правовая позиция Конституционного Суда РФ получила закрепление в Конституции РФ, согласно которой единая система публичной власти представляет собой совокупность двух институтов публичной власти: государственной и местного самоуправления. Это вытекает из ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, где установлено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Лейтмотивом конституционных положений называется единство системы публичной власти. С учетом того что понятийный аппарат «единой системы публичной власти» используется в Основном законе неоднократно, логично было бы предположить, что именно в нем найдет закрепление это понятие. Однако законодатель пошел иным путем, дав определение «единой системы публичной власти» в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Особенностью единой системы публичной власти

является то, что она включает разные уровни публичной власти, имеющие свои специфические особенности и признаки. Закрепляя именно таким образом конструкцию единой системы публичной власти, законодатель исходил из качества функциональности в деятельности органов власти в решении поставленных задач. Не случайно новеллой ст. 132 Основного закона стало провозглашение единства публичной власти, предусматривающего вхождение в нее органов государственной власти и местного самоуправления и их обязанность взаимодействовать в целях эффективного осуществления стоящих перед ними задач в интересах населения. Функциональный подход к пониманию природы единой публичной власти призван повысить результативность деятельности органов публичной власти, но возможно ли обеспечить конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления, в том числе в процессе взаимодействия с государственной властью? Несмотря на то что Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 года № 1-3 отметил, «что конституционные новации не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти», полагаем, что тем самым вектор развития отношений в системе единой публичной власти направлен на фактическое ограничение самостоятельности местного самоуправления с приобретением им все большей зависимости от государственной власти.

Е.В. Лунгу

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ОБЪЕКТИВНОЙ ПРАВОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Первые десятилетия XXI в. привнесли существенные изменения как в целом в мировой правопорядок, так и в конституционные правоотношения каждого конкретного государства. Процесс конституционализации столкнулся с экономическими, технологическими, геополитическими, историческими, религиозными и культурными особенностями государственного развития и приобрел разнообраз-

ные черты и формы, ставшие предметом анализа современных исследователей.

Распространение идей конституционализма, с одной стороны, безусловно, свидетельствует о повышении уровня конституционного развития в мире, а с другой стороны, выявило проблемы, связанные с невозможностью выстраивания традиционной либеральной модели конституционных правоотношений, присущих государствам традиционной демократии. Проникновение идей конституционализма в государства Азии, Африки, Карибского бассейна столкнулось со значительным влиянием традиционных культурных, религиозных ценностей на сложившуюся систему права.

Распространение конституционных правоотношений в мире, по сути, явилось закономерным процессом исторического влияния государств-метрополий на систему права заморских территорий. Исторически метрополии оказали важнейшее влияние как на распространение, так и на выбор модели конституционных правоотношений в бывших колониях, ныне независимых государствах. Влияние английской модели конституционализма прослеживается в таких государствах: США, Ирландия, Египет, Палестина, Израиль, Индия, Пакистан, Бирма, Шри-Ланка, ЮАР, Уганда, Нигерия. Так же как французская правовая модель в Гаити, Алжире, Тунисе, Сирии, Ливане, Республике Нигер, Габоне, Кот д'Ивуар, Вьетнаме, Лаосе, Камбодже. В свою очередь, влияние испанских правовых традиций присутствует в Аргентине, Венесуэле, Мексике, Кубе, Перу, Эквадоре, Чили, Филиппинах.

Современной конституционно-правовой наукой в соответствии с общественным запросом все чаще предлагаются концепции конституционализма, адаптированные к объективной правовой реальности государств Азии, Востока и Африки. К таким работам относятся исследования теократического конституционализма Ларри Ката Бэкера¹, ра¹, основанного на признании ислама в качестве нормативной основы конституции, анализируемого Томом Гинсбургом² конфуцианско-

¹ Backer, Larry Catá, Theocratic Constitutionalism: An Introduction to a New Global Legal Ordering (July 28, 2008). Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 16, No. 1, 2008, Islamic Law and Law Of The Muslim World Paper No. 08-44, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1184382> (дата обращения: 04.02.2021 г.).

² Ginsburg, Tom, Confucian Constitutionalism: Globalization and Judicial Review in Korea and Taiwan. Illinois Public Law Research Paper No. 00-03, Available at

ского конституционализма, сложившегося в Южной Корее и Тайване как трансформированного в соответствии с конфуцианскими традициями либерального подхода. Широкое распространение в мире гибридных политических режимов, по мнению Марка Тушнерта, способствовало теоретическому обоснованию сложившегося в этих государствах авторитарного конституционализма. «Невозможность построения либерального конституционализма в современной конституционно-правовой науке более не рассматривается как необходимость отказа от идей конституционализма. По крайней мере, в тех государствах, где альтернатива авторитаризма более вероятна, чем альтернатива либеральной демократии»¹.

Таким образом, предлагается признать, что современные конституционные правоотношения представляют собой новые альтернативные модели, пригодные для реализации в государствах с различным теоретическим уровнем конституционного развития, культурным и религиозным укладом.

Н.Г. Геймбух

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПЕ ВЕРНОСТИ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ

Принцип верности федерации закрепляет конституционно-правовую обязанность, в соответствии с которой земли должны сохранять верность по отношению друг к другу и по отношению к федерации так же, как и федерация по отношению к землям. Задачей указанного принципа является укрепление связи федерации и земель в рамках общего конституционного права, способствуя тем самым укреплению федеративного порядка.

Главная функция принципа верности федерации, по мнению Федерального конституционного суда Германии, заключается в том,

SSRN: <https://ssrn.com/abstract=289255> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.289255> (дата обращения: 04.02.2021).

¹ Tushnet, Mark V., *Authoritarian Constitutionalism* (December 18, 2013). Harvard Public Law Working Paper No. 13-47, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2369518> (дата обращения: 04.02.2021 г.).

чтобы «ограничить эгоизм Федерации и земель»¹. Этот принцип возлагает на участников обязательства не предпринимать ничего, «что могло бы повредить государству в целом или его частям». В то же время принцип соблюдения интересов федерации направлен и на сохранение самостоятельности федерации и земель, ограничивая тенденции, грозящие нарушить баланс федеративного распределения прав и обязанностей.

В ходе конституционного развития принцип верности федерации играет важную роль, поскольку он повышает способность конституционного права к изменениям и, будучи «неписанным конституционным принципом», особенно пригоден для быстрого реагирования на изменения в поведении активных политических сил, на трансформацию рамочных условий обычного, конституционного и международного права, а также на изменения последствий конституционной практики.

Принцип федеративной верности призван обеспечить стабильность федеративных отношений и усилить правовую связь между федерацией и ее субъектами: он предполагает обязанность участников федеративных отношений к взаимному уважению, поддержке и партнерству. Принцип федеративной верности также означает, что ни один из участников федеративных отношений не может отстраниться от исполнения возложенной на него обязанности под предлогом того, что кто-то из других участников федеративных отношений не выполняет своих обязанностей.

В государственном (конституционном) праве Германии из принципа верности федерации вытекают обязанности взаимного предоставления помощи, взаимного уважения, взаимной готовности к пониманию, а также обязанности по согласованию действий и сотрудничеству. Также к ним относятся обязанности федерации по защите земель в отношениях с другими государствами и Европейским союзом, требующие, чтобы федерация защищала и охраняла земли, действительно представляла их интересы во внешних отношениях.

Одну из основных групп обязательств, вытекающих из принципа верности федерации, составляют обязательства по оказанию помощи и поддержки. Наиболее характерным примером подобных обязательств может служить «финансовое выравнивание», которое призва-

¹ BVerfGE 43. S. 293.

но обеспечивать Федерации и входящим в ее состав субъектам достаточное финансирование.

«Финансовое выравнивание» означает распределение средств из федерального бюджета между финансово «сильными» и финансово «слабыми» землями. Целью этого выравнивания является «обеспечение равного уровня жизни на всей территории ФРГ», что закреплено в Основном законе ФРГ (абз. 3 ст. 106)¹. Федеративная Республика Германия обладает наиболее отлаженной и в то же время наиболее сложной системой финансового выравнивания.

Необходимость финансового выравнивания заключается в том, что грубое распределение налоговых поступлений и принципиальная ориентация на сумму местных налоговых поступлений не могут в достаточной степени учитывать финансовые потребности каждого члена федерации.

В ФРГ существует горизонтальное финансовое выравнивание (между землями) и вертикальное финансовое выравнивание (между федерацией и землями). При необходимости федерация использует обе формы.

В отношении «финансового выравнивания» Федеральный конституционный суд ФРГ установил, что принцип верности федерации обязывает отдельные земли независимо от их суверенности и финансовой самостоятельности оказывать определенную финансовую поддержку другим, более слабым в этом отношении землям. Однако обязанность взаимной поддержки не безгранична: помощь оказывается только в том случае, если она действительно необходима и если оказывающая ее сторона на это способна². Поэтому финансовое выравнивание не должно серьезным образом ослаблять экономику земель-доноров или вести к нивелированию финансового состояния земель.

Вышеизложенное позволяет заметить, что отношения кооперативного федерализма, с одной стороны, помогают сглаживать противоречия между центром и субъектами федерации, позволяют выполнять значительные программы в целях развития определенных областей народного хозяйства, регулировать различного рода общественные отношения. С другой стороны, финансирование из федерального

¹ Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. М., 2006. С. 157.

²BVerfGE 43. S. 331.

бюджета такого рода программ объективно ведет к снижению активности самих субъектов федерации.

В процессе конституционного развития принцип верности федерации играет важную роль, поскольку он призван обеспечить стабильность федеративных отношений и усилить правовую связь между федерацией и ее субъектами: он предполагает обязанность участников федеративных отношений к взаимному уважению, поддержке и партнерству.

В государственном (конституционном) праве Германии из принципа верности федерации вытекают обязанности взаимного предоставления помощи, взаимного уважения, взаимной готовности к пониманию, а также обязанности по согласованию действий и сотрудничеству.

Д.А. Авдеев

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Неопределенность отечественной формы правления породила сложность ее идентификации. Конституционная норма о том, что Российская Федерация является государством с республиканской формой правления, не позволяет со всей очевидностью и однозначностью характеризовать систему организации государственной власти как президентскую или смешанную республику.

В период разработки проекта Конституции в основе системы высших органов государственной власти была положена модель президентской республики, одним из ключевых признаков которой является то, что Правительство формируется Президентом и несёт перед ним ответственность.

В Российской Федерации порядок формирования Правительства начинался с назначения его Председателя Президентом с согласия Государственной Думы. Далее Председатель Правительства предлагал Президенту кандидатуры федеральных министров для их последующего назначения. Однако после внесения конституционных поправок в 2020 г. Председатель Правительства назначается Президентом после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. При этом в процессе формирования самого Правительства Российской Федерации стали принимать участие обе палаты Федерального Собрания. Так, Государственная Дума утвер-

ждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства и министров, за исключением министров, указанных в п. «д»¹ ст. 83 Конституции, которые назначаются Президентом после консультаций с Советом Федерации.

Эти обстоятельства дают основания относить российскую форму правления к смешанной (полупрезидентской) республике. Замена «согласия» на «утверждение» фактически ничего не изменили в процедуре назначения Председателя Правительства.

Конституционные изменения об отдельных аспектах функционирования органов публичной власти констатировали дихотомическое строение федеральной исполнительной власти, которую согласно ч. 1 ст. 110 Конституции осуществляет Правительство под общим руководством Президента¹. Формирование Правительства Российской Федерации продолжает оставаться под контролем Президента, а отдельные министры в своей деятельности подчиняются Президенту, как и Председатель Правительства, который несет персональную ответственность перед главой государства.

Централизация государственных полномочий по публичному управлению в руках главы государства, доминирование исполнительно-распорядительных органов стали символом отечественной формы правления. Обеспечение баланса властных полномочий (не путать с их уравниванием), гармоничное их распределение между высшими органами государственной власти, установление конституционной ответственности органов исполнительно-распорядительной власти за результаты своей деятельности позволят образовать действенный механизм их функционирования².

Российскую форму правления с ее особенностями и свойствами можно охарактеризовать как конституционную монархию, которая предполагает установленную конституционными нормами систему высших органов с доминированием исполнительной власти во главе с Президентом, дисбалансом системы разделения властей и правообеспечительной функции палат Парламента, способствующих проведению политического курса главы государства.

¹ Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 56.

² Авдеев Д.А. Современная форма правления России // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96). С. 26–27.

Ю.Н. Лебедева

ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПОЛНЕНИЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Основы конституционного строя России заложены в главе первой Конституции Российской Федерации. И эти основы были неизменны, как устанавливает сама Конституция, а если предложение о пересмотре будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. За двадцать восемь лет конституционного закона о Конституционном Собрании так и не приняли. Другие положения Конституции России (главы 3–8) в той или иной части развивают основы конституционного строя, однако последние изменения в Конституцию России от 14 марта 2020 г. следует рассмотреть подробнее на предмет основных положений первой главы.

Итак, во-первых, статья 75.1 гласит, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Это положение изначально имеет отношение к главе основы конституционного строя России либо к правам и свободам человека и гражданина, как элемент, гарантирующий эти права.

Во-вторых, ст. 1 Конституции России провозглашается, что наше государство – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Дальнейшее развитие этих положений мы видим в следующем: в соответствии с п. 3 ст. 81 Конституции Российской Федерации одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков. Однако положение ч. 3 ст. 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента,

применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента в течение сроков, допустимых указанным положением. Это достаточно странный подход к сроку полномочий Президента России. У нас не монархическое государство.

Однако есть еще одно интересное положение в Конституции России: Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, может пожизненно входить в Совет Федерации (пп. «б» п. 2 ст. 95 Конституции России). Думается, что пожизненное исполнение полномочий в органе государственной власти характеризует отнюдь не демократические правовые государства. Но это не все, в Совет Федерации входят не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. И опять не совсем демократический характер формирования органов в правовом государстве.

Таким образом, рассмотрев некоторые изменения и дополнения в Конституцию России в июле 2020 г. отчетливо видно, что каждое положение следовало подробно рассматривать совместно с населением на муниципальном уровне, чтобы в итоге голосование было осознанным.

Е.В. Раздьяконова

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОС

Исследуя природу территориального общественного самоуправления (ТОС), ученые в начале 90-х гг. XX в. среди характерных признаков ТОС выделяли территориальный принцип организации и деятельности³.

³ Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7. С. 46.

Территориальный принцип организации и деятельности ТОС означает, что основой его образования являются территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, жилых комплексов, многоквартирных домов с прилегающими участками и т.п., т.е. какое-либо территориальное образование внутри муниципального образования.

Следует отметить, что в отличие от общественных объединений ТОС действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования. Они объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т.п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов⁴.

Главными при данном типе самоуправления являются местные сообщества, имеющие территориальные интересы. Такие интересы возникают в процессе реализации индивидом своих жизненно важных потребностей в границах местного сообщества. Многочисленные ежедневные (ежесуточные) биологические, этнокультурные, социальные, трудовые, экономические и иные потребности человека на всех этапах его жизни можно отразить в более простой базовой модели потребностей «жилье – труд – услуга – отдых», которая в общем виде позволяет представить ежесуточный социально-воспроизводственный цикл человека⁵. Но в отличие от муниципальных образований пространство деятельности ТОС будет значительно меньшим по своим масштабам (размерам), так как в его границах не замыкается весь ежедневный пространственно-временной цикл жизнедеятельности населения (за исключением небольшого числа жителей) (жилье – труд – услуги – отдых). Поэтому в пределах ТОС решаются лишь некоторые вопросы, затрагивающие, условия жизни местного сообщества. Территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования. Поэтому управление на такой территории не может быть полностью самостоятельным, изолированным от местного самоуправления, осуществляемого на всей территории муниципального образования.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби; Проспект, 2007. С. 155.

⁵ См. подробнее: Анимица Е.Г., Шарьгин М.Д. Территориальная общность людей как объект местного самоуправления // Территория и общество: межведомственный сб. науч. тр. Пермь, 1996. С. 9–15.

Тем не менее имеются прецеденты, в которых территориальный принцип организации и деятельности ТОС трактуется в противоречии с его сущностью. Так, в решении по делу № 2а-2119/2020 25RS0001-01-2020-002321-88 от 14 октября 2020 г., принятом судьей Ленинского района города Владивостока Соколовой Л.В. в отношении иска от жителей ул. Юмашева города Владивостока, требующих от органов власти (всех уровней и всех ветвей) обеспечить условия для непосредственного осуществления ими местного самоуправления в форме территориального общественного самоуправления (ТОС) суд соглашается с доводами ответчика о том, что ТОС осуществляется исключительно в пределах территории проживания граждан, подразумевая только жилые дома⁶. Но часть 3 ст. 27 ФЗ-131 устанавливает, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Слова «исключительно» и «может» имеют совершенно разный смысл, меняя диспозитивную норму до уровня императивной.

Следует отметить не конституционность примененной в решении нормы, а именно п. 3 ст. 7 Положения о территориальном общественном самоуправлении (решение от 22 декабря 2005 г. № 157) в городе Владивостоке, где определено, что территории, закрепленные в установленном порядке за учреждениями, предприятиями и организациями, не входят в состав территории, на которой действует территориальное общественное самоуправление. Данная норма напрямую противоречит сущности местного самоуправления и ТОС в частности и позволяет нарушать права граждан на организацию и осуществление ТОС.

⁶ URL: https://leninsky--prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=89744469&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.01.2021).

Е.М. Якимова

КОММУНИКАЦИОННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ КАК НОВАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

Вопрос о том, что является первоосновой функционирования государства, общества, правовой системы, является одним из наиболее дискуссионных не только среди ученых-правоведов, но и представителей других наук. Несмотря на то что общество и государство как объекты воздействия обладают определенными специфическими чертами, наличие которых и предопределяет сложность в установлении и осмыслении главной движущей силы их функционирования, определенные обобщения все же можно провести в рамках правовых исследований. В частности, исследуя принципы организации и деятельности государства и общества, закрепленные в конституциях различных стран, можно сделать выводы относительно обозначенного нами вопроса.

Для понимания основ функционирования государства и общества, безусловно, требуется анализ большого числа факторов, явлений, однако научное упрощение в виде идеальной модели позволяет обратить внимание лишь на приоритетные характеристики. В правовых науках принципам права уделяется особое внимание в силу того, что система принципов и является той идеальной моделью, которая позволяет несколько упрощенно определить субстанциональные характеристики государства и общества, сложившиеся на данном этапе исторического развития.

В контексте настоящей работы, как представляется, не требуют описания различные взгляды на понятие принципа, поскольку чаще всего под принципами права понимаются «закрепленные в праве руководящие идеи, исходные положения, которые составляют главное содержание права и выступают в качестве основополагающих начал правового регулирования тех или иных общественных отношений»⁷.

⁷ Пьянов Н.А. Теория государства и права : учебное пособие. Иркутск, 2014. С. 159.

Для выстраивания идеальной модели данное определение представляется достаточным.

Все принципы права можно определенным образом квалифицировать. Одной из типологий является выделение конституционных, межотраслевых (не все межотраслевые принципы являются конституционными), отраслевых принципов. Представляется, что понимание конституционных принципов лежит более глубоко, чем их наличие в конституциях. Появление того или иного принципа в конституциях имеет не техническое, а аксиологическое значение, поэтому конституционные принципы столь многогранны и имеют чаще всего не только правовое, но и политическое значение.

Ярким примером политического значения конституционных принципов является включение в ходе конституционной реформы-2020 в текст Конституции Российской Федерации новых конституционных ценностей. Если говорить лишь о конституционных принципах экономической системы, то помимо институциональных принципов появились иные, коммуникативные принципы, представляющие собой основу непротиворечивости этических и правовых норм регулирования экономических отношений.

Представляется, что, несомненно, создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан социальное партнерство, экономическая солидарность не являются такими же принципами права, как единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств и т.п., во-первых, в силу их текстуального расположения в Конституции России, поскольку они не являются основой конституционного строя, во-вторых, в силу невозможности проверки правовых актов на соответствие Конституции России исходя из конкретного принципа, без выявления смысла иных принципов, составляющих основу конституционного строя. Однако в качестве конституционной ценности они закреплены и будут оказывать влияние на функционирование государства и общества современной России.

Е.В. Воронцова

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ⁸

Право на охрану здоровья является фундаментальным правом каждого человека и гражданина, обеспечивающим возможности его физического существования и развития, полноценной социализации в обществе, реализации его интеллектуальных и творческих способностей. Неслучайно право на охрану здоровья (в том или ином виде) получило свое юридическое закрепление в основополагающих правовых актах большинства государств и многочисленных международных правовых документах, направленных на обеспечение данного права для жителей всех стран⁹, а также в активной здравоохранительной деятельности различных структур ООН (в первую очередь ВОЗ) в различных уголках земного шара.

Российское государство рассматривает право на охрану здоровья как неотъемлемое право каждого человека и гражданина, свидетель-

⁸ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00926

⁹ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (Принят в г. Нью-Йорке 22.07.1946) (с изм. от 24.05.1973) // <http://www.consultant.ru>; Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831); Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Заклучена в Минске 26.05.1995) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2. Стр. 30; Оттавская хартия по укреплению здоровья (Принята Первой международной конференцией по развитию здоровья. Оттава, Канада, 17–21 ноября 1986 г.). URL: www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0009/146808/Ottawa_Charter_R_; Европейская социальная хартия (пересмотренная) (Принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67 и др.

ством чему является его декларирование в акте высшей юридической силы – Конституции Российской Федерации. Конституционное закрепление права на охрану здоровья означает принятие на себя государством юридических обязательств по исполнению широкого круга мер, имеющих своей целью оказание медицинской помощи населению, а также обеспечивающих предпосылки для ведения здорового образа жизни. Развивая положения Конституции РФ, федеральное законодательство устанавливает, что право на охрану здоровья обеспечивается производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества (т.е. качественных и безопасных продуктов) (ст. 18 ФЗ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»)¹⁰.

Функциональная роль каждого из вышеперечисленных направлений государственной деятельности различна. Однако в своей совокупности они образуют общегосударственный механизм, позволяющий реализовать те или иные правомочия, возникающие на основе конституционного права на охрану здоровья. Спектр таких правомочий достаточно широк, при этом все они являются материальным выражением основополагающего права на охрану здоровья применительно к конкретному субъекту и конкретным обстоятельствам. С учетом того что качественные и безопасные продукты питания относятся к числу основополагающих предпосылок здоровья¹¹, их производство и оборот являются необходимым условием обеспечения права на охрану здоровья. Еще раз подчеркнем, качественных и безопасных продуктов, а не каких-либо иных. При этом именно качество и безопасность пищевой продукции долгое время являются проблемой российского пищевого рынка, создающей угрозу здоровья не только нынешнего, но и будущих поколений.

О распространенности на потребительском рынке продукции с низкими потребительскими свойствами, в том числе с невысокой пищевой ценностью, избыточным количеством насыщенных жиров, необоснованно высокой калорийностью при дефиците макро- и микро-

¹⁰ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // Российская газета. 2011. № 263.

¹¹ Pan American Health Organization. The Right to Health in the Americas. Washington, D.C. PANO. 1989. P. 644; Тобес Б. Право на здоровье. Теория и практика. М. : Устойчивый мир, 2001. С. 220–234.

нутриентов и пищевых волокон говорится на официальном государственном уровне¹². Достаточно высок и процент пищевого фальсификата. Этому способствует несовершенство организационно-правовых механизмов обеспечения качества и безопасности продуктов питания, что находит свое выражение в дисбалансе правового регулирования вопросов качества и безопасности (несмотря на то, что нормативное определение понятия «качество» включает в себя безопасность в качестве составной характеристики¹³, т.е. «качественный – значит безопасный»; правовое регулирование данных вопросов осуществляется далеко не гармонично. Обязательную силу по-прежнему имеют только требования технических регламентов (нормы безопасности), а требования стандартов (нормы качества) носят добровольный характер. Таким образом, «безопасный – не значит качественный»), отсутствии единой информационной системы прослеживаемости качества пищевой продукции для всех ее видов (несмотря на внедрение систем прослеживаемости «Меркурий» и ЕГАИС), недостаточности существующих методов определения показателей качества пищевой продукции.

В такой ситуации реализация конституционного права на охрану здоровья оказывается под вопросом, поскольку сфера производства и оборота пищевой продукции не гарантирует отсутствие продукции, способной нанести вред здоровью человека. Это актуализирует необходимость повышения качества и безопасности продуктов питания на российском потребительском рынке, что является условием обеспечения конституционного права на охрану здоровья.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 28. Ст. 4758; Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2019 году: Государственный доклад. М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2020. 376 с.; О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2019 году: Государственный доклад. М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2020. 299 с.

¹³ Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. 2000. № 5.

А.В. Кукушкина

ОХРАНА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В настоящее время более половины населения Земли проживает на территории, занимаемой трансграничными водными речными бассейнами, и возрастает необходимость сотрудничества между различными государствами, имеющими общие водные бассейны.

В мире насчитывается более 260 трансграничных бассейнов.¹⁴ Решение проблем совместного использования трансграничных водных бассейнов помогает развивать сотрудничество между государствами, что способствует не только взаимовыгодному экономическому развитию, но и служит укреплению взаимного доверия между государствами.

В российском законодательстве бассейновый подход закреплен в Водном кодексе и Законе об охране окружающей среды. В настоящее время у нас существует 17 бассейновых управлений и накоплен значительный опыт управления ими. Однако в российском водном законодательстве не закреплено полное возмещение убытков. Республика Беларусь не применяет бассейновый подход, однако она заявила о своем одобрении принципов этого подхода.

В Российской Федерации приоритетными экологическими проблемами в области охраны вод являются¹⁵:

- превышение экологически допустимого забора воды по ряду бассейнов рек и подземных источников;
- истощение малых рек;
- большие потери воды в связи с износом водопроводных сетей и несовершенством технологических процессов;
- сброс загрязнённых сточных вод в водные объекты;
- трансграничное загрязнение вод.

¹⁴ Управление водными ресурсами России. М., 2008. С. 105.

¹⁵ «О концепции Экологической безопасности Российской Федерации» // Материалы Межведомственной комиссии по экологической безопасности. Вып. 1. М., 1995. С. 16.

Российская Федерация в течение многих лет является активным участником Всемирного водного партнерства. Проблемы, связанные с использованием и охраной водных объектов, весьма актуальны для России, при том что она является одной из наиболее богатых водными ресурсами стран, располагающей крупнейшим мировым стратегическим запасом поверхностных пресных вод¹⁶.

Россия граничит с четырнадцатью государствами. Общая протяженность государственной границы составляет 60 933 км, из них 7 141 км проходит по рекам, 475 км – по озерам и 38 807 км – по морям. Общее количество трансграничных водных объектов – свыше тысячи, а бассейны 70 рек являются трансграничными¹⁷.

Российской Федерацией заключены соглашения о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов с семью государствами – Беларусью, Казахстаном, Китаем, Монголией, Украиной, Финляндией, Эстонией. Также подписан трехсторонний договор по р. Паз с Финляндией и Норвегией.

Два основных аспекта обеспечения экологической безопасности России должны состоять в предупреждении экологической опасности до ее зарождения, принятии мер против потенциальной экологической опасности на основе научно обоснованной оценки экологического риска и уменьшении последствий и компенсации ущерба, нанесенного антропогенной человеческой деятельностью¹⁸.

В целом экологическую безопасность можно определить как сложную взаимосвязанную и взаимозависимую систему международных экологических норм, направленных на обеспечение безопасности всех жизненно важных для человечества экологических компонентов планеты, а также сохранение и поддержание существующего естественного природного баланса между ними¹⁹.

¹⁶ Шевчук А.В., Смилевцев Д.О. Об экологических вопросах на трансграничных водных объектах // Экологические конфликты в современной системе природопользования. Сумы : Университетская книга, 2010. С. 129.

¹⁷ Управление водными ресурсами России. М., 2008. С. 115.

¹⁸ «О концепции Экологической безопасности Российской Федерации» // Материалы Межведомственной комиссии по экологической безопасности. Вып. 1. М., 1995. С. 26.

¹⁹ Кукушкина А.В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств // Международно-правовые аспекты. М., 2008. С. 14.

В СНГ 86 миллионов жителей испытывают нехватку качественной водопроводной питьевой воды. Эта проблема обеспечения питьевой водой усугубляется низким качеством эксплуатации систем водоснабжения, что приводит к перебоям, утечкам и загрязнению. К сожалению, во многих районах отсутствует надлежащая обработка сточных вод.

В настоящее время разработаны и приняты следующие конвенции²⁰:

– Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., вступила в силу 6 октября 1996 г., и Протокол по проблемам воды и здоровья 1999 г.;

– Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, была подписана 25 странами в Хельсинки в 1992 г.

Согласно ст. 2 целями Конвенции являются:

– охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;

– экологически безопасное и рациональное управление трансграничными водами;

– разумное и справедливое использование трансграничных вод и сохранение и восстановление экосистем.

Одной из основ сотрудничества по развитию трансграничных европейских вод является Рамочная водная директива Европейского Союза²¹. Она регулирует водопользование в государствах – членах ЕС. Ее целью является устойчивое использование водных ресурсов и обеспечение достижения хорошего качества питьевой воды к 2025 г. Здесь отмечается, что управление водными ресурсами должно осуществляться на бассейновой основе, а также говорится о заключении договоров по водным бассейнам между странами, на территории которых они находятся.

Вода – это социальный, экологический и экономический ресурс. Необходимо учитывать важность сохранения безопасного питьевого

²⁰ Публикация ЕЭК ООН. Конвенции по окружающей среде. ООН. Нью-Йорк, 1992. С. 165–188.

²¹ Директива 2000/60/ЕС 23.10.2000 // Официальный журнал ЕС (Official journal L 327). 22/12/2000.

водоснабжения, необходимость использования воды для ведения фермерского хозяйства и рыбоводства, различную хозяйственную деятельность и значение воды для функционирования различных экосистем. В настоящее время преобладает мнение, что при управлении водными ресурсами необходимо осуществлять комплексный подход и что интересы всех секторов общества, которые влияют или на которые влияет управление водными ресурсами, должны учитываться при управлении водными ресурсами.

Интенсивная деградация международных вод свидетельствует о том, что нагрузка на трансграничные пресноводные бассейны, прибрежные районы и морские экосистемы превышает их потенциал из-за нерационального использования водных ресурсов. В современном мире сложилось понимание того, что для охраны водных ресурсов требуется всесторонний подход с привлечением не одного, а нескольких секторов, который позволил бы объединить экологические потребности с правом на устойчивое развитие и был бы основан на целостном анализе производительной способности водной среды. При таком подходе речной бассейн, система грунтовых вод, прибрежная зона или крупная морская экосистема выступают в качестве подвергаемой воздействию единицы, являющейся объектом изменений для совершенствования политики в сфере устойчивого развития, проводимой различными секторами, а также для определения степени экологического вмешательства.

В.В. Кровельщикова, О.А. Чалмова

ГАНС КЕЛЬЗЕН – «АРХИТЕКТОР» КОНСТИТУЦИИ АВСТРИИ

Конституция Первой Австрийской Республики создавалась в уникальных условиях: происходит радикальное изменение геополитической карты мира, формируются новые национальные государства, растет национальное самосознание. Уходит в прошлое Австро-Венгрия с монархическим укладом. Подписание Сен-Жерменского договора после Первой мировой войны делает невозможным аншлюс с Германией. Государство окончательно и бесповоротно становится на путь развития демократических институтов.

В подготовке конституционных проектов принимают активное участие Ганс Кельзен, Карл Реннер, Михаэль Майр, Адольф Меркель, Игнац Зейпель, Роберт Даннерберг, Йодок Финк.

За достаточно короткий срок профессор Кельзен, являясь научным сотрудником Государственной канцелярии, разработал шесть конституционных проектов. Они послужили основой для политического компромисса в отношении основных прав и свобод, порядка формирования Федерального совета и статуса Федерального президента.

Политические партии выдвигают свои конституционные проекты, на страницах ведущих газет разворачивается публичное обсуждение вариантов конституции, высказывают авторитетное мнение эксперты, защищают свою самостоятельность земельные ландтаги.

Кельзен участвует в обсуждениях конституционных вопросов в Вене, на земельной конференции в Линце²²; его приглашают на заседания конституционных комитетов Национального собрания. Как эксперт он объясняет депутатам важность и юридическую целесообразность отдельных конституционных положений.

Центральную роль Кельзен сыграл в установлении полномочий Конституционного Суда. Модель централизованного конституционного контроля, как ее часто называют «кельзеновская», «австрийская», «континентальная», получила широкое распространение во многих странах мира после Второй мировой войны.

Федеральный конституционный закон от 1 октября 1920 г. отличается ясная структура и четкие процедурные правила. Интересно отметить, что в данных конституционных проектах предлагалось закрепление преамбулы, но в окончательном тексте идея не была реализована. «В целом конституция в том виде, в каком она была задумана, прекрасно выполнила свою функцию, – говорит Андреас Хол, председатель Национального совета Австрии, – это была процедурная конституция, которая узаконивала власть, устанавливала процедуры и распределяла задачи государства»¹.

Австрийская федеральная конституция является старейшей действующей конституцией Европы. Основные принципы – республи-

²² Земельная конференция в Линце состоялась 20–23 апреля 1920 г.

¹ Khol A. «Neudruck der ersten kommentierten Verfassung von 1920 erscheinen». URL: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031106_OT0014/neudruck-der-ersten-kommentierten-verfassung-von-1920-erschiene-nationalratspraesident-khol-praesentiert-publikation-im-parlament (дата обращения: 15.01.2021).

канская форма правления, демократическое, федеративное и правовое государство – остаются неизменными на протяжении всей истории современной Австрии.

Именно на основе конституционного текста удалось преодолеть конституционный кризис, возникший в Австрии в 2019 г. Федеральный президент Александр Ван дер Беллен отметил: «Федеральная конституция была для меня картой, которая указала путь к разрешению правительственного кризиса. И меня всегда восхищало, что отцы Конституции, по-видимому, продумали самые разные проблемы, которые могут стоять перед Республикой и Федеральным президентом, и придумали для этого пути решения; возможно, с учетом опыта 1920 года»²³.

С.А. Татаринов

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Внесение ряда поправок в гл. 3–8 Конституции РФ, предложенных Президентом РФ путем принятия особого Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁴, включает в себя нормы, затрагивающие важнейшие начала деятельности различных органов публичной власти, в том числе статус Конституционного Суда РФ как органа конституционного правосудия. Одной из таких существенных конституционных новелл является то, что в новой редакции ч. 1 ст. 125 Конституции РФ восстановлено прежнее законодательное определение Конституционного Суда в качестве высшего судебного

²³ Bellen A. Van der. «Die Bundesverfassung war mir wie eine Landkarte». URL: <https://www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/teilnahme-am-verfassungstag-rede> (дата обращения: 15.01.2021).

²⁴ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. №22. Ст. 1416.

органа конституционного контроля, содержащееся в ч. 1 ст. 165 Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. от 24.05.1991 г.)²⁵, которое наиболее точно раскрывает его правовую природу в рамках судебной системы России. Как справедливо отмечается в литературе, отказ от характеристики Конституционного Суда РФ как высшего судебного органа объясняется политическими причинами предшествующего накопленного опыта, отсутствием организационных и инстанционных связей с общими и арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ²⁶.

Таким образом, из данной конституционной формулировки вытекают следующие характеристики Конституционного Суда: 1) он занимает главенствующее место в структуре государственных органов конституционного контроля; 2) его целями и задачами выступают защита основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ; 3) к кандидатам в члены Конституционного Суда РФ предъявляются повышенные квалификационные требования; 4) его компетенция прямо устанавливается в Конституции; 5) особый процессуальный порядок рассмотрения дел в форме конституционного судопроизводства; 6) принятые им постановления обладают высшей юридической силой, приравненной к положениям Конституции РФ, имеющим обязательный характер для органов публичной власти.

Частично как рецепцию прежнего законодательного подхода по регламентации статуса органа конституционного правосудия, следует оценивать сокращение его численности с 19 до 11 членов и должности одного из заместителей Председателя Конституционного Суда РФ (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), призванного способствовать рациональному распределению нагрузки среди судей, сохранению высокого научного и практического уровня, совершенствованию порядка проведения судебных заседаний. Другая часть новых конституционных поправок непосредственно касается регулирования статуса судей Конституционного Суда и предполагает корректировку порядка назначения Председателя Конституционного Суда РФ, его заместите-

²⁵ Конституция РСФСР 1978 г. (в ред. от 24.05.1991 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

²⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 4-е изд. М. : Норма; Инфра-М, 2012. С. 171–173.

ля и судей Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «ж» ст. 102, 128 Конституции РФ), а также прекращения полномочий руководителей и членов Конституционного Суда Советом Федерации по предложению Президента в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, и в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности исполнения ими своих полномочий (п. «л» ст. 102 Конституции РФ). В этой связи остается в будущем актуальным вопрос об установлении четких правовых оснований и процедур досрочного прекращения полномочий членов Конституционного Суда РФ при возникновении компрометирующих оснований, обуславливающих необходимость их привлечения к дисциплинарной ответственности на основе решения либо с участием самого суда, гарантирующих неснижение уровня обеспечения независимости и неменяемости судей Конституционного Суда²⁷.

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.

²⁷ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 245–249; Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 5.

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, то есть 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 детерминирована 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 (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 место²⁸.

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 прослежи-

²⁸ 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).

вается, в отличие от решений ЕСПЧ. Лишь в редких случаях, например в Постановлении Конституционного суда РФ от 23.11.1999 № 16-П²⁹, можно увидеть попытку определения, охватываются 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.

Е.В. Задорожная

НАРОДОВЛАСТНЫЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РОССИИ (2020 г. – НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)

Наиболее существенные изменения в Конституцию Российской Федерации были внесены в 2020 г. Им предшествовали многократные публикации на тему необходимости проведения конституционной реформы. Отдельно стоит сказать о статье Валерия Зорькина в «Российской газете» в 2018 г., посвященной анализу буквы и духа Конституции Российской Федерации. По его мнению, «Представления о том, что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, – не просто поверхностны и недалководны, но и опасны». Вместе с тем, он отмечал назревание конституционного кризиса, обусловленного несоответствующим ни букве, ни духу Основного закона социально-экономическим положением в стране, а также недостатками в разграничении полномочий субъектов и центра федерации³⁰.

²⁹ 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. № 51. Ст. 6363.

³⁰ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. Федеральный выпуск. 2018. № 226 (7689). 9 окт.

Учитывая тот факт, что субъекты правовых отношений должны быть подготовлены к восприятию конституционных ценностей и самому процессу трансформации Конституции России, практическое решение, предложенное в рамках модернизации федерального законодательного процесса, стимулировало активное поведение задействованных участников конституционных отношений.

Закономерно выделить народовластный фактор среди факторов, влияющих на развитие законодательного процесса в России. Важная роль при решении вопроса внесения изменений в текст Конституции Российской Федерации в 2020 г. была отведена решению граждан страны, ставших участниками законодательного процесса не только через представительные органы, но и непосредственно. Речь идет о появлении нового института – «общероссийского голосования», возникшего как ответ на запрос общества на участие в процессе принятия важнейших государственных решений.

Социально активное поведение участников конституционных отношений сопряжено с восприятием и использованием Конституции России как эффективного инструмента социального управления и средства достижения общественно значимых целей.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ – это более тридцати страниц текста, юридически – всего одна поправка³¹, что обусловлено предметом вносимых изменений.

Указанный закон сохраняет логику послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в январе 2020 г.³², которым он запустил очередной процесс обновления Конституции Российской Федерации, проводимый, как отмечалось, в интересах личности, общества и государства. Происходящая трансформация системы публичной власти сопряжена с наращиванием в ней институциональной сложности и она однозначно повлияла на законодательный процесс с учетом формализованной важности народовластного фактора.

³¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»: Федер. закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 55.

³² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента Федеральному Собранию» // Там же. 2020. № 7.

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФОРМИРОВАНИЯ АКТИВА ТОС

В литературе по муниципальному праву и муниципальному управлению (чаще при раскрытии вопросов управления ТОС) используется термин «актив территориального общественного самоуправления» (далее – актив ТОС), который не имеет четких легальных дефиниций, хотя его содержание (доктринальный смысл) раскрывается в современной теории муниципализма с различных научных и организационных точек зрения. Следует отметить, что доктринальное определение «актив территориального общественного самоуправления» выполняет рабочую функцию, позволяя выявлять, с одной стороны, связь организационно-правовой формы ТОС с характером организации и управления ТОС, с другой стороны, ориентировать исследователей на оценку активности вовлечения в процесс управленческой и хозяйственной деятельности ТОС лиц, участвующих в «работе» ТОС.

Термин «актив ТОС» является многогранным понятием, трактовать его можно с разных точек зрения. Во-первых, с формально-юридической точки зрения актив ТОС – это, прежде всего, совокупность лиц, проживающих на части территории муниципального образования и осуществляющих собственные инициативы по вопросам местного значения. Данные лица обладают правом быть инициаторами и участвовать в организации и осуществлении территориального общественного самоуправления на той территории, где они проживают, они могут принимать участие в собраниях, конференциях, избирать и быть избранными в органы территориального общественного самоуправления. Также в соответствии с нормами Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ активисты ТОС должны достигнуть шестнадцатилетнего возраста (ч. 6 ст. 27 ФЗ № 131)³³. Во-вторых, с точки зрения управленческой и

³³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ [ред. от 20.07.2020] (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

коллегиально-представительской под активом ТОС можно понимать уполномоченных выборных лиц ТОС или же членов органов ТОС, обладающих особым правовым статусом. Это могут быть руководители органов (председатели советов) ТОС, члены советов (комитетов) ТОС, ревизоры и члены контрольно-ревизионных комиссий ТОС. В ряде случаев муниципальные правовые акты активистов ТОС обозначают «представителями органов ТОС», выполняющими важнейшие представительские функции. Так, в соответствии с п. 5.16 положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Оби представители органов территориального общественного самоуправления вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления города Оби при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы граждан, проживающих в границах территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, либо связанных с осуществлением территориального общественного самоуправления³⁴. В-третьих, с практико-ориентированной позиции актив ТОС может привлекать к деятельности ТОС более широкую группу граждан, проживающих в территориальных границах ТОС. Это могут быть дети и подростки, не достигшие шестнадцати лет. Также известны примеры привлечения на добровольной основе к праздничным, благоустроительным, спортивно-оздоровительным мероприятиям, инициируемым либо реализуемым ТОСами недееспособных или ограниченно дееспособных граждан.

Целесообразно разграничивать в правовом статусе актива ТОС: 1) правовой статус председателя совета (комитета) ТОС, 2) правовой статус должностных лиц ТОС (к примеру, члена контрольно-ревизионной комиссии или совета ТОС) и 3) правовой статус члена ТОС.

³⁴ Об утверждении положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Оби Новосибирской области»: решение совета депутатов города Оби Новосибирской области от 27 сентября 2017 года № 131 // Официальный сайт города Оби Новосибирской области. URL: <http://gorodob.nso.ru/page/1920> (дата обращения: 15.01.2021).

К ВОПРОСУ ОБ ОБРАЗОВАНИИ НОВОЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государство представляет собой одну из форм политических организаций, которой присущи все признаки государственности. Один из таких признаков был определен еще в марксистско-ленинской теории: «наличие определенной территории, пределами которой ограничена данная государственная власть»³⁵. Представляется, что именно территория отличает государство от других форм политической организации общества, имеет установленные границы, в рамках которых осуществляется государственная власть. В соответствии со ст. 67 Конституции РФ установлено, что Российская Федерация включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ним. В 2020 г. в указанную статью были внесены изменения: «...на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории».

В процессе подготовки и опубликования проектов изменений существовали различные точки зрения: будет ли решен вопрос с национальными территориями в части их укрупнения, а также в случае внесения новых территорий, будет ли присваиваться статус федеральных территорий. Федеральные территории – это совершенно иной вид организации государственной власти, который ранее не имел место быть. Для нашего государства это абсолютно новая форма существования территорий, в отличие от зарубежных стран, где практика формирования и регулирования федеральными территориями широко известна, например, в Соединенных Штатах Америки, Индии, Канаде, Малайзии, Австралии. Основной идеей образования такого рода территорий является факт особенного порядка управления. В некоторых зарубежных странах эти функции поделены между федеральными

³⁵ Большая советская энциклопедия : в 30 т. 3-е изд. М. : СЭ, 1969–1978. CD-версия. Т. 7. Ст. «Государство».

(государственными) органами и местными, в других контролируются исключительно государственными органами.

В декабре 2020 г. Государственной Думой Российской Федерации принят № 437-ФЗ «О федеральной территории Сириус»³⁶, подготовленный в результате обновленных положений Конституции РФ. Данный закон, во-первых, закрепил на законодательном уровне понятие «федеральные территории», во-вторых, определил новое публично-правовое образование с учетом самостоятельной организации публичной власти.

Цель, которую преследовал законодатель, представляется в обеспечении комплексного социально-экономического развития территории, внедрения новых инновационных технологий, сохранения олимпийского, спортивного, культурного и природного наследия, а также в создании благоприятных условий в научно-технической области и выработки гарантий особого взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления. Закон установил правовые основы, в соответствии с которыми возможны отношения по созданию, организации федеральной территории, на которой органы публичной власти смогут осуществлять управление.

Опираясь на основы федерализма, возможно выделить следующие признаки, которыми будет обладать федеральная территория «Сириус»: самостоятельные органы публичной власти (совет территории и администрация), наличие своего бюджета, собственное имущество и имущественные права, что приведет к полной экономической самостоятельности.

Таким образом, федерализация указанной территории позволила образовать современный инновационный, научный, образовательный и туристический центр, а также сформировать приоритеты научно-технологического развития Российской Федерации.

³⁶ Собрание законодательства РФ. 2020 г. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СРЕДЫ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (РЕАЛИЗАЦИЯ СТ. 3. КОНВЕНЦИИ 1950 г.)

Продуктивные отношения Российского государства с зарубежными партнерами возможны в рамках конструктивного диалога, который, к сожалению, не всегда возможно выстроить. Одним из наиболее сложных направлений выступает диалог между российской стороной и Европейским судом по правам человека. Возможно, внесенные поправки в Конституцию РФ изменят риторику общения между сторонами, однако, по мнению М.Л. Гальперина, сотрудничество будет продолжаться³⁷. Такой подход демонстрирует готовность к сотрудничеству между сторонами и продолжению работы по преодолению проблем реализации постановлений Европейского суда, вынесенных в адрес Российской Федерации.

Особое место среди принятых решений составляют удовлетворенные по существу жалобы касающиеся применение пыток, бесчеловечного и унижающего обращения и наказания в пенитенциарной среде (нарушение ст. 3 Конвенции 1950 г.). Количество решений настолько велико, что проблема была признана системной еще в 2012 г., когда суд вынес пилотное постановление по делу «Ананьев и другие против России». Начиная с 2012 г. на государственном уровне проводится комплекс мероприятий, целью которых является реализация решений, изложенных в пилотном постановлении. Считаем, что исчерпать проблему нарушения ст. 3 возможно лишь в результате комплексного подхода по созданию компенсационного и превентивного механизма на уровне государства. Необходимо понимать, что создание превентивного механизма является наиболее важной и сложной проблемой, решение которой требует значительных ресурсов.

³⁷ Интервью Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя министра юстиции Российской Федерации М.Л. Гальперина // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 4 [214]. С. 4

С целью создания компенсационного механизма был разработан и принят в декабре 2019 г. Федеральный закон № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Его значение заключается в том, чтобы разгрузить Европейский суд от рассмотрения однотипных жалоб, поступающих на нарушение условий содержания в пенитенциарных учреждениях, за счет снижения их числа, создав на национальном уровне своеобразный фильтр для обращений. Закон предусматривает внесение изменений в Уголовный кодекс и Кодекс административного судопроизводства с целью предоставления возможности присуждения и выплаты компенсации лицам, чьи права нарушены.

Европейский суд оценил значимость закона при рассмотрении жалобы «Евгений Михайлович и другие против Российской Федерации» (Жалоба № 41743/17 и 16 других жалоб) в марте 2020 г. Суд пришел к выводу, что закон имеет значительный потенциал и может создать на уровне государства эффективный компенсационный механизм. О значимости и эффективности закона можно будет судить лишь на основании его практического применения.

Несмотря на то что Европейским судом признана потенциальная эффективность Федерального Закона № 494-ФЗ, проблема бесчеловечного и унижающего обращения в следственных изоляторах по-прежнему актуальна. Ежегодно на рассмотрение в ЕСПЧ направляются сотни жалоб, в которых заявители указывают на то, что стали жертвами нарушения ст. 3. С 2012 г. Судом зарегистрировано более 1 700 обращений по нарушению данной статьи, из них более 100 признаны приемлемыми по существу, более чем по 500 делам производство остановлено, более 1 450 жалоб ожидали рассмотрения в марте 2020 г.³⁸.

³⁸ Решение по делу «Евгений Михайлович и другие» (Yevgeniy Mikhailovich Shmelev and Others). URL: <http://european-court-help.ru/delo-%E2%84%96-41743-17-evgenij-mixajlovich-shmelyov-protiv-rossii/>

К ВОПРОСУ ДОКТРИНАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ 1993 г.

Как подчеркнул 15 января 2020 г. Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию, «потенциал Конституции 1993 г. далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»³⁹. Вместе с тем вопросы конституционно-правовой гарантированности прав и свобод человека и гражданина, исполнения социальных обязательств государства, изменения политической системы, озвученные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020, предложенные Президентом РФ в проекте закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» поправки в Конституцию Российской Федерации, обсуждение данных поправок и требование вынесения их на общероссийское голосование, принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», результаты общероссийского голосования по поправкам к Конституции России обусловили необходимость не только анализа состояния современного конституционного законодательства с позиции соответствия общественным потребностям, но и определения тенденций его развития.

Принятие Конституции России 1993 г. ознаменовало качественно новый этап в развитии нашей страны. Нормами Конституции Российской Федерации в системном виде был оформлен переход государства и общества от одного экономического, политического и идеологического уклада к принципиально иному⁴⁰. При этом, как отмечается в научной литературе, ныне действующий Основной закон России является чрезвычайно инструментальным документом, так как, с одной

³⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2020. 16 янв.

⁴⁰ Постников А.Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 38.

стороны, содержит в себе образ качественно нового состояния государственного устройства, в направлении которого должен произойти переход, с другой – предоставляет правовые инструменты и механизмы, необходимые для осуществления такого перехода⁴¹. Конституция – основа жизнедеятельности государства и общества, закрепляющая не только статус-кво соотношения сил и достижений, существующих на момент ее принятия, но и программу на будущее развитие⁴². В свою очередь, прямой характер действий норм Конституции 1993 г. обуславливает формирование соответствующей конституционной практики, которая обеспечивает логическую завершенность конституционной доктрины⁴³.

Таким образом, доктринальная сущность Конституции Российской Федерации заключается в том, что не только ее разработка, обсуждение и принятие отражали определенный уровень развития конституционно-правовой мысли 1990–1993 гг., но и теоретическое обоснование заложенных в ней концепций в ракурсе современных потребностей, а также определение тенденций конституционно-правового развития России XXI в. на базе фундаментальных основ конституционного строя, прав и свобод человека, обозначенных в 90-е гг. XX в.

М.С. Смирнова

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРИМЕНЕНИИ АНТИЭКСТРЕМИСТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В течение последних десяти лет проблема распространения экстремизма привлекает к себе повышенное внимание, оставаясь одной из самых серьезных, в ускоренном режиме формируется комплекс мер по противодействию этой угрозе.

⁴¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М. : Наука, 2013. С. 49.

⁴² Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 22–31.

⁴³ Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 178–179.

На сегодняшний день борьба с таким явлением, как экстремизм, порождает две крупные проблемы: во-первых, его различные проявления представляют собой угрозу для государственной целостности страны и функционирования аппарата управления, во-вторых, с учетом того, что к этой борьбе сейчас подключены представители правоохранительных органов, разведывательных организаций, вооруженных сил и прочих государственных структур, важно следить за тем, чтоб не нарушались конституционные принципы прав и свобод граждан.

По ряду аспектов политика противодействия экстремизму взаимосвязана с другими направлениями общегосударственной политики (экономической, социальной, национальной, государственно-религиозной, военной, в области образования и культуры, здравоохранения и т.д.). Однако в последнее время все чаще встречаются случаи неправомерного применения антиэкстремистского законодательства в отношении граждан, привлечения их к ответственности за якобы имевшее место распространение экстремистских информационных материалов либо материалов, ранее признанных таковыми и внесенных в соответствующие списки экстремистских⁴⁴.

В своем докладе о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г. уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Москалькова отметила, что поступали отдельные обращения по вопросам нарушения прав граждан при использовании средств коммуникаций, они касались, в частности, обеспечения безопасности в сети «Интернет», запрета информации экстремистского характера или информации, наносящей вред развитию несовершеннолетних. Новой формой нарушения прав граждан стало их преследование в интернете, которое пока не во всех случаях находит адекватную реакцию со стороны правоохранительных органов⁴⁵.

⁴⁴ Бодров Н.Ф., Бимбинов А.А., Воронин В.Н. Материалы экстремистского характера, распространяемые в сети Интернет: проблемы судебно-экспертного исследования и вопросы квалификации преступлений. М. : Норма; ИНФРА-М, 2020. 160 с.

⁴⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год» // Российская газета. 2020. 14 апреля.

По мнению Е.С. Губченко (Скребец), экстремистские проявления дестабилизируют органы государственной власти, подвергают распаду гражданское общество, способствуют подрыву мирового правопорядка и безопасности, оказывая особенно сильное негативное влияние на некоторые группы населения. Ликвидация прав человека, демократии и законности – вот, что является целью экстремистов. Они наносят удар по ценностям как неотъемлемым правам человека, в частности по праву на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность ⁴⁶.

Исключительно на основе уважения прав человека и законности может и должна вестись глобальная борьба с экстремистскими проявлениями. Созданные для предотвращения таких проявлений национальные антиэкстремистские стратегии помогают предотвращать и преследовать тех, кто несет ответственность за такие деяния, и поощрять и защищать права человека и принцип верховенства права; следить за реализацией мер по устранению условий, способствующих распространению экстремизма, таких как неуважение закона и нарушения прав человека, этническая, национальная и религиозная дискриминация, политическое давление и социально-экономическая маргинализация населения; вести грамотную профилактическую работу, уделять должное внимание правам уже существующих жертв нарушений прав человека, поощрять активное участие и лидерство гражданского общества, осуждать нарушения прав человека, запрещать их в национальном законодательстве, оперативно расследовать их и привлекать к ответственности виновных.

Констатируя тот факт, что понятие «экстремизм» не употребляется в тексте Конституции самостоятельно, граница между допустимыми и недопустимыми формами общественно-политической гражданской активности в системе конституционных норм просматривается четко. Институт противодействия экстремизму, направленный на сохранение жизни и здоровья граждан, а также обеспечение международной, национальной, государственной и общественной безопасности, играет координирующую роль в деятельности практически всех государственных, политических и общественных институтов.

⁴⁶ Губченко (Скребец) Е.С. Общая характеристика экстремизма как угрозы общественной безопасности в Российской Федерации (административно-правовой анализ) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 76–79.

Ставя своей целью защиту прав и свобод граждан от посягательств со стороны экстремистских (националистических, расистских, неонацистских) группировок, законодатель не обеспечил адекватных процессуальных механизмов этой защиты. В результате данный комплекс мер сам трансформировался в источник нарушений прав человека со стороны государственных органов.

Е.Ю. Марухно

АБСОЛЮТНОСТЬ ДОКТРИНЫ АВТОНОМИИ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: АНАХРОНИЗМ ИЛИ ОБЪЕКТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ?

В настоящее время изучение идентификации системы европейского публичного права является ключевой задачей многих научных исследований. Отправной точкой в данном вопросе стала теория автономии правопорядка Европейского Союза (ЕС).

Сущность автономности правопорядка ЕС подразумевает, что она существует отдельно от международного права или же имеет иную, чем международное право, основу. Традиционно правовой порядок ЕС воспринимается как в значительной степени автономный, причем не только по отношению к собственным государствам – членам Союза, но и по отношению к третьим государствам. В настоящее время подтверждением этому стала разработка концепции стратегической автономии ЕС после «коронакризиса».

В науке международного и конституционного права зарубежных стран термин «автономия ЕС» традиционно имеет несколько значений: понимается как идентичный правопорядок и автономная международная организация. Считается, что надлежащее функционирование ЕС напрямую зависит от реализации принципа верховенства права даже вне правового порядка ЕС.

Является ли данное понимание автономности правопорядка ЕС настолько абсолютным? По справедливому замечанию профессора А. Петерс, автономия права ЕС существует, но ее не следует понимать как «категоричную отделенность» от международного права. Радикальное разделение, которое предпринимает Суд ЕС, «основывается на искаженном восприятии международного права как прими-

тивной системы правовых координат, не обладающих прямым действием и непосредственной применимостью. Такая позиция сегодня предстает анахронизмом»⁴⁷.

Действительно, доктрина автономии правопорядка ЕС открыта для критики по нескольким причинам. Во-первых, возникает вопрос о том, насколько правовая система, созданная договорами, отличается от обычного международного права? Во-вторых, Суд ЕС, прокламируя уникальную цель создания внутреннего рынка ЕС, не поясняет его идентификационных признаков, которые были бы не свойственны природе международной организации. В-третьих, очевидно, что некоторые аргументы в пользу автономности ошибочны: например, представление о том, что институты ЕС наделены «суверенными правами». В-четвертых, доктрина автономности Судом ЕС применяется исключительно для того, чтобы обойти фактический текст договоров, например в деле Кади, когда Суд ЕС призвал к автономии порядка сообщества, чтобы подчеркнуть его уникальное существование.

Подводя итог, можно сделать вывод, что в юридической доктрине произошел сдвиг теорий в сторону конституционализма и автономности ЕС при измерении «величины» международного права. На наш взгляд, рабочей формула становится в том случае, если все переменные будут с индексом конституционности. Исследователь Дж. Репетто справедливо отмечает, что, несмотря на конституционные амбиции ЕС, жизнеспособность его конституционализации требует значительно более высокой степени демократической политики, чем зафиксировано до сих пор⁴⁸. Поэтому рассуждать об изменении константы международного права преждевременно. Нарращивание автономности ЕС возможно не через игнорирование общих норм международного права, а посредством наращивания собственной акторности на международной арене.

⁴⁷Петерс А. Правовые системы и процесс конституционализации: новое определение соотношения // Дайджест Публичного Права. 2013. Вып. 2. С. 332.

⁴⁸Repetto G. Between the «No Longer» and the «Not Yet» // Shifting Sovereignties at the Age of Supranational Constitutionalism – CoLR. 2016. Vol. 7, No. 2. URL: <https://www.academia.edu> (дата обращения: 23.03.2019).

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Во всем мире исправительные учреждения сталкиваются с необходимостью изменения формата взаимодействия осужденного с сотрудниками, осуществляющими исполнение наказания. Развитие технологий для оказания государственных услуг является объективной действительностью сегодняшнего бытия. В бурно изменяющемся цифровом мире необходимо действовать, принимать управленческие решения с опережением, создавая правовое регулирование общественных отношений во всех сферах человеческой жизнедеятельности.

Уголовно-исполнительная система (УИС) не может оставаться в стороне от внедрения в свою деятельность цифровых технологий⁴⁹. Минцифры России оценило программу по цифровизации УИС как одну из наиболее значимых для государства⁵⁰. Цифровая трансформация полномочий Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России) предполагает изменение действующих процессов внутри УИС, а именно их перевод в онлайн-формат⁵¹. Иными словами, требуется не просто оснастить исправительные учреждения новой компьютерной техникой, а еще и перевести механизм реализации задач, стоящих перед ФСИН России в онлайн-формат⁵². Отметим, что практика составления и выполнения планов по информатизации ФСИН России показала отсутствие стратегии развития этого направления⁵³.

⁴⁹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 2018. 9 мая. С. 5.

⁵⁰ Сайт ФСИН России. URL: https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=543115

⁵¹ Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/40601/> (дата обращения: 20.02.2021).

⁵² Оксфордский словарь определяет «онлайн» как «управляемый или подключен к компьютеру» или как «деятельность», «служба», которая доступна исключительно через Интернет (<https://www.lexico.com/definition/online>).

⁵³ Сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/news/informatizaciya-fsin-dvizhenie-bez-strategii-razvitiya-34414>

По словам А. Калашникова, мероприятия, запланированные в программе цифровой трансформации ФСИН России, по форме являются цифровизацией, а по масштабу и значимости сопоставимы с системной реформой⁵⁴. Согласимся с мнением А.Л. Сердюк, что наиболее значимым в этом процессе остается сохранение общих правовых принципов деятельности УИС, так как ФСИН России является субъектом права⁵⁵.

Положения Конституции РФ⁵⁶ об основных правах и свободах человека и гражданина (с учетом особого правового статуса подозреваемых, обвиняемых, осужденных в части ограничения их прав и свобод) должны остаться незыблемыми правовыми основами при проведении цифровой трансформации механизма реализации задач, стоящих перед УИС.

Международный и российский опыт показывает, что внедрение цифровой трансформации в реализацию задач, стоящих перед пенитенциарной системой, возможно провести в следующих направлениях: предоставление заключенным доступа к квалифицированной медицинской помощи; организация образования осужденных; обеспечение охраны прав и законных интересов заключенных; привлечение осужденных к труду; взаимодействие с институтами гражданского общества⁵⁷.

⁵⁴ Сайт ФСИН России. URL: https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=543115

⁵⁵ Сердюк А.Л. Общие принципы цифровизации УИС России // Научно-информационный издательский центр «Институт стратегических исследований». М., 2020. С. 99–104.

⁵⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵⁷ McDougall C., Pearson D.A.S., Torgerson D.J. et al. The effect of digital technology on prisoner behavior and reoffending: a natural stepped-wedge design // *Journal of Experimental Criminology*. 2017. Vol. 13. P. 455–482. URL: <https://doi.org/10.1007/s11292-017-9303-5>

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ, ФРАНЦИИ И КИТАЯ)

На сегодняшний день в науке существует множество подходов к определению сущности такой философской и юридической категории, как гражданское общество; в рамках данного исследования авторы понимают под ним «систему самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и коллективов, реализации их интересов и потребностей»⁵⁸. Институтами гражданского общества в таком ключе выступают семья, церковь, образовательные, научные, профессиональные, некоммерческие организации, ассоциации и т.д.

По мнению проф. А.Н. Писарева, «плодотворное сотрудничество государства и гражданского общества возможно только в случае эффективного функционирования различных форм их взаимодействия, призванных обеспечить участие граждан в непосредственном управлении делами государства и общества и выявить общественное мнение, интересы, инициативы граждан, которые должны в обязательном порядке учитываться органами власти в нормотворческой и правоприменительной деятельности»⁵⁹. Формы такого взаимодействия очень многообразны, о чем свидетельствует опыт зарубежных стран. Целесообразно их разделить на несколько основных групп:

1. Императивные формы взаимодействия: референдум, выборы, голосование по вопросу отзыва депутата или должностного лица.

2. Консультативные формы взаимодействия: работа общественных палат и консультативных советов при органах исполнительной власти.

⁵⁸ Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7. URL: <http://knigi1.dissers.ru/books/library3/3606-1.php> (дата обращения: 14.01.2021).

⁵⁹ Писарев А.Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации : учебное пособие. М. : РГУП, 2017. С. 5.

3. Протестные формы взаимодействия: митинги, шествия, пикеты, демонстрации.

4. Правотворческие формы взаимодействия: правотворческая инициатива институтов гражданского общества, общественная экспертиза законопроектов.

В странах Западной Европы становление институтов гражданского общества имеет богатую историю и фундаментальное философское обоснование (например, работы Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, И. Канта, Г.Ф. Гегеля и др.).

В качестве примера предлагаем рассмотреть формы взаимодействия гражданского общества и государства во Франции. Гражданское общество представляют профсоюзы и тысячи разнообразных общественных ассоциаций: волонтерских, культурных, благотворительных и т.д. (табл. 1).

Таблица 1

Императивные формы		Консультативные формы		Протестные формы		Правотворческие формы	
Референдум	+	Социальный и экономический Совет Франции (СЭС)	+	Митинги	+	Правотворческая инициатива СЭС	-
Выборы	+			Шествия, пикеты	+		
Отзыв депутата	-			Забастовки	+	Общественная экспертиза законопроектов	+

Интересным представляется сравнение перечисленных выше форм взаимодействия в России и КНР.

В течение последних 40 лет Китайская Народная Республика продемонстрировала высокие темпы развития экономики, что позволило стать развитой промышленной, космической, ядерной державой. Не вызывает сомнений, что в XXI в. Китай стал мировым лидером наряду с США. «Влияние Китая со временем будет только возрастать, и немалую роль сыграет политика “мягкой силы”, направленная как на сохранение культурного наследия, так и на популяризацию китайской

культуры в мире»⁶⁰. По мнению А.В. Зайцева, «Транслируются китайские ценности силами не столько государства, сколько гражданского общества»⁶¹.

Только в XX в. в Китае, испытав влияние западной цивилизации, начали активизироваться негосударственные организации, относительно независимые от правительства. С 2012 г. руководство государства провозглашает о становлении в КНР социалистической совещательной демократии (табл. 2).

Таблица 2

Императивные формы		Консультативные формы		Протестные формы		Правотворческие формы	
Референдум	+	Экономический и социальный Совет Китая	+	Митинги	+	Правотворческая инициатива институтов гражданского общества	–
Выборы	+			Шествия, пикеты	+		
Отзыв депутата	+			Забастовки	+	Общественная экспертиза законопроектов	–

Таким образом, КНР демонстрирует не только построение сильнейшей экономики мира, но и постепенное формирование гражданского общества с китайской спецификой.

Что касается Российской Федерации, то вопрос построения гражданского общества осложняется политической и экономической нестабильностью. Однако исследователи полагают, что идет поступательный «процесс конституционализации» данных общественных отношений. Тормозится он зачастую из-за индифферентного отношения граждан и нежелания должностных лиц сотрудничать с организациями и профсоюзами (табл. 3).

⁶⁰ Рожкова А.К. Подходы к пониманию нематериального культурного наследия в России и Китае: вопросы правового регулирования культурной безопасности // Правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: история и современность : матер. междунар. науч.-практ. конф. Иркутск : Изд-во БГУ, 2020. С. 97.

⁶¹ Зайцев А.В. Гражданское общество и делиберативная демократия в Китае // Мир русскоговорящих стран. 2020. № 1 (3). С. 37.

Таблица 3

Императивные формы		Консультативные формы		Протестные формы		Правотворческие формы	
Референдум	+	Общественная палата РФ (ОП РФ)	+	Митинги	+	Правотворческая инициатива ОП РФ	–
Выборы	+			Шествия, пикеты	+		
Отзыв депутата на федеральном уровне	–	Общественные палаты в субъектах РФ	+	Забастовки	+	Общественная экспертиза законопроектов	Частично

Подводя итог, подчекнем, что построение подлинного гражданского общества в России невозможно без прочного фундамента совместной взаимодополняющей работы институтов гражданского общества, органов государственной власти и местного самоуправления.

С.Е. Дробот

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ: НОВЫЙ ПОРЯДОК И СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Согласно конституционным положениям, действовавшим с 1993 по 2020 г., главу Правительства РФ с согласия Государственной Думы назначал Президент РФ, министров – Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Данный порядок формирования Правительства РФ, особенно в части процедуры назначения его Председателя, неоднократно подвергался критике в научной литературе. Так, по мнению И.А. Кравца, конфликт, который может возникнуть между главой государства и нижней палатой парламента по вопросу одобрения кандидатуры Председателя Правительства РФ, Основной закон разрешает в пользу главы государства, а согласие Государственной Думы из права фактически превращается в обязанность⁶². А.А. Арутюнян отмечает, что формирование правительства всецело

⁶² Кравец И.А. Российский конституционализм: Проблемы становления, развития и осуществления. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. С. 108.

зависит от воли главы государства, а институт премьер-министра становится формальным⁶³.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2020 года главой государства была обозначена необходимость конституционной реформы, которая бы установила более четкое разделение обязанностей Президента РФ и Правительства РФ, а также расширила контрольные полномочия парламента в отношении Правительства РФ. Законом РФ о поправке к Конституции РФ⁶⁴ скорректирован порядок формирования Правительства. Президент РФ назначает Председателя Правительства и «гражданских» министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Однако в процессе конституционной модернизации так и не решен вопрос о возможности формирования правительства парламентского большинства. Изменение формулы «с согласия Государственной Думы» на «утверждение Государственной Думой» кандидатуры главы Правительства не изменило роли парламента в формировании Правительства. Президент вправе не учитывать мнение парламента (сохраняется право роспуска палаты в случае несогласия Думы с кандидатурой премьер-министра), роль парламента сводится к формальному утверждению (или неутверждению) заранее подготовленного президентского решения, право парламента выдвигать собственную кандидатуру премьер-министра не предусмотрено.

Расширяется участие нижней палаты в формировании правительства в части утверждения «гражданских» министров, вместе с тем предусмотрена возможность назначения таких министров без утверждения их Думой, при этом за неутверждение более трети от общего числа «гражданских» министров допускается роспуск Думы. При подобной системе назначения нижняя палата вынуждена утверждать министров и брать, таким образом, на себя ответственность за их деятельность. Представляется, что такой механизм назначения министров призван не расширить контрольные полномочия парламента в отношении исполнительной власти, а перенести ответственность за

⁶³ Арутюнян А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. М. : Норма, 2013. С. 140–141.

⁶⁴ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 55.

деятельность министров с Президента РФ на Государственную Думу и Председателя Правительства РФ. Развитию парламентаризма способствовала бы возможность нижней палаты самостоятельно избирать кандидатуру главы Правительства и предлагать ее Президенту для назначения. Также требует уточнения в законе о Правительстве и регламенте Совета Федерации институт консультаций с Советом Федерации по кандидатурам «силовых» министров (необходимо предусмотреть личное участие кандидата в заседании палаты, прения и голосования по каждой представленной кандидатуре).

А.Ф. Таскина

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ

Конституцией РФ закреплено, что она имеет высшую юридическую силу и верховенство на всей территории РФ. В статье 10 Конституции РФ закреплено, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Одной из форм реализации судебной власти является конституционный контроль.

Основные функции конституционного контроля – обеспечение верховенства конституции и конституционной законности, правовая охрана конституции, защита прав и свобод человека.

Систему судебного конституционного контроля образуют Конституционный суд РФ и конституционные суды субъектов РФ.

В статье 1 ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и ст. 125 Конституции РФ закреплено, что Конституционный Суд РФ – высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ.

В своей деятельности Конституционный Суд РФ имеет ограничения, установленные ст. 3 ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», суд решает исключительно

вопросы права. Таким образом, вопросы экономики, политики в рамках конституционного судопроизводства решаться не могут. Вышеуказанная статья содержит еще одно ограничение полномочий Конституционного Суда РФ – Конституционный Суд при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Согласно ст. 27 ФКЗ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» Конституционный (уставный) Суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации. Деятельность конституционных (уставных) судов дополняет федеральную конституционную юстицию на уровне регионов. В связи с этим обеспечивается более полное, объективное и всестороннее рассмотрение споров, а на все нормативно-правовые акты и предметы ведения, соответственно, распространяется конституционный контроль. В настоящее время из 85 субъектов Российской Федерации такой тип судов действует только в 15. А к 01.01.2023 г. все конституционные (уставные) суды будут упразднены согласно ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08.12.2020 № 426-ФЗ.

Считаю, что на сегодняшний день, имея 15 конституционных (уставных) судов, необходимо использовать данную возможность в целях формирования единого конституционно-правового пространства, укрепления конституционной законности и доверия граждан государству, расширения механизмов защиты прав и свобод человека.

По мнению большинства ученых, судебный конституционный контроль является одним из самых эффективных механизмов. Автор данной статьи также придерживается этой позиции, считая, что деятельность, осуществляемая судебными органами, представляет собой наиболее конкретную, полную и совершенную форму конституционного контроля. За годы действия Конституция РФ по-настоящему превратилась в акт прямого действия, в том числе благодаря конституционному контролю, обеспечивающему реализацию основных конституционных ценностей путем учета изменений потребностей общества и общественных отношений, анализа истинного смысла конституционных норм и сложившейся практики.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПОДХОДА К СОВМЕСТНОМУ УПРАВЛЕНИЮ НЕДРАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ

Правовая основа для управления недрами закреплена в пп. «в» п. 1 ст. 12 Конституции РФ, а также в ст. 1.2. Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», которые провозглашают недра в качестве государственной собственности и устанавливают, что управление ими осуществляется Российской Федерацией и ее субъектами совместно.

Российской Федерацией создан специальный орган, ответственный за эту сферу, – Федеральное агентство по недропользованию, сокращенно – Роснедра, реализующий свою функцию путем выдачи лицензий на недропользование.

Прежде чем объявить об аукционе или конкурсе на конкретный участок недр, Роснедра организуют согласование с рядом министерств и ведомств федерального уровня. По результатам согласований перечень объектов, предлагаемых для недропользования, а также условия их предоставления определяются совместно властными органами субъектов РФ и Роснедрами.

Однако фактически органы управления субъектов РФ почти не участвуют в процессе выдачи лицензии и подготовке лицензионного соглашения или, участвуя, не вовлекают в это органы муниципальной власти, что в будущем оборачивается рядом проблем на конкретных территориях.

В результате принятых на федеральном уровне решений муниципалитеты, на чьей территории выдана лицензия на недропользование, должны решить ряд насущных проблем, к которым они не готовы, например:

- пересмотреть и снова утвердить генеральный план и правила землепользования и застройки территории муниципального образования;

- пересмотреть и утвердить местные программы по использованию и охране земель в соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ и во исполнение п. 1. ст. 9 Конституции РФ, определяющей землю и

другие природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;

- предоставить необходимые недропользователю земельные участки внутри границ лицензии без проведения процедуры торгов и по минимальной арендной ставке – не более 2% от кадастровой стоимости земельного участка;

- согласовать места размещения промышленных отходов (отвалов) и предоставить под них необходимые земельные участки;

- согласовать места размещения линейных объектов – технологических и автомобильных дорог, линий электропередач, трубопроводов и т.д., и предоставить под них необходимые земельные участки;

- выполнять муниципальный контроль за землепользованием и т.д.

Подобная ситуация свидетельствует и о противоречии между нормой п. 1. ст. 130 Конституции РФ о самостоятельном управлении органами местного самоуправления муниципальной собственностью (включая земельный фонд) и фактическим положением дел – когда муниципалитеты вынуждены пересматривать планы на использование своих территорий в связи с выданными на федеральном уровне лицензиями на недропользование.

Кроме того, на практике недропользование, неподконтрольное муниципалитетам, зачастую приводит к ряду экологических и социальных проблем.

Способом профилактики проблем, связанных с недропользованием, могло бы стать активное вовлечение муниципалитетов и органов государственной власти субъектов РФ в процесс подготовки лицензионного соглашения. По своему существу это соглашение является императивным документом, которым государство указывает, что должен выполнить недропользователь для реализации права разработки недр. И если бы органы власти субъекта РФ и муниципалитеты могли обозначить свои требования в лицензии на этапе ее подготовки, некоторые проблемы на практике могли бы не возникнуть.

А.Ю. Ульянов

ТЕРМИН «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ» В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ЕГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» впервые на конституционном уровне был закреплен термин «публичная власть», который никогда в нашем законодательстве не применялся широко. Часть 3 ст. 132 Конституции определила, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Достижением данной конституционной нормы является закрепление принципов единства публичной власти и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также эффективности их деятельности в интересах населения.

Таким образом, поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., официально ввели в юридический оборот понятие «публичная власть». При этом данные конституционные поправки официально закрепили концепцию единства публичной власти, которая начала формироваться в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Конституционный Суд РФ последовательно развивал данную концепцию в своих правовых позициях, начиная с 1997 г.

В научной литературе представлены различные подходы к понятию власти в концептуальном смысле этого слова, к пониманию общественной, политической, публичной, государственной и иных форм социальной власти.

При всей очевидности того, что государственная власть является неотъемлемой частью власти публичной, приходит понимание, что современный подход к публичной власти значительно шире. В частности, В.Е. Чиркин предлагает следующие современные модели пуб-

личной власти: суверенная государственная власть; государственная власть субъекта Федерации; автономная публичная власть территориальных образований, наделённых особым статусом; муниципальная публичная власть; общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов.

Как провозглашено в Конституции РФ, единственным источником власти признается многонациональный народ Российской Федерации, который ее реализует непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3).

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных федеральным законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ поправки позволили устранить системные противоречия, возникающие на различных уровнях власти, в целях эффективного функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации. Согласно внесенным поправкам органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131).

Данная модель положила начало масштабной конституционной реформе, в ходе которой будет формироваться конституционная практика деятельности единой системы публичной власти, включая развитие текущего законодательства, реализацию его положений всеми субъектами конституционных правоотношений.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ НОВЕЛЛ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК 2020 г.

Для обеспечения защиты суверенитета государства и недопущения вмешательства во внутрисударственные дела Российской Федерации действующих на договорной основе международных организаций, уполномоченных защищать права и свободы человека, Президент выступил с инициативой о пересмотре ст. 79 Конституции РФ⁶⁵. В результате общероссийского голосования в Основном законе страны появилась следующая норма: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Полагаю, что поправки, о которых идет речь, являются примером желания Российской Федерации руководствоваться при выполнении решений международного судебного органа принципом субсидиарности. Этот принцип имеет непосредственное отношение к международно-правовой сфере защиты прав и свобод человека, и его суть состоит в том, чтобы эффективно реализовывать и защищать права человека с использованием внутрисударственных инструментов. Кроме того, если есть такая потребность, защита и реализация должны обеспечиваться и при соотношении соответствующей внутрисударственной деятельности с использованием организациями межправительственного уровня предоставленных им договорных полномочий как дополнительных. Причем договорными считаются те полномочия, которые отражены в конкретном межгосударственном соглашении и наделяют международные организации возможностью

⁶⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 16.01.2021).

участвовать в принятии решений, связанных с реализацией принципа защиты прав и свобод человека.

Нельзя не согласиться с точкой зрения С.М. Белова, который на основе анализа новой редакции ст. 79 Конституции РФ отметил, что есть существенная разница между тем, когда Россия, будучи суверенным государством, подписывает межгосударственное соглашение, в связи с чем обязуется выполнять определенные обязательства, и заключением соглашения с дальнейшей интерпретацией его содержания и приданием того смысла, который на момент подписания этого документа не был очевиден⁶⁶.

Руководствуясь принципом субсидиарности, действующая на основе международного договора судебная инстанция, которая уполномочена защищать принадлежащие человеку основные права и свободы, может давать нормам международного акта толкование, приводящее к вступлению в противоречие принятого этим межгосударственным органом решения и Конституции РФ. Следовательно, появляются вопросы относительно нарушения принципов невмешательства во внутригосударственные дела и равенства суверенных государств, и становится понятно, что решение международного органа, содержащее нормы, противоречащие Конституции РФ, не способно эффективно защищать основные права и свободы человека, а также не должно исполняться.

По мнению Т.Я. Хабриевой, пересмотр ст. 79 Конституции РФ не влечет за собой каких-либо изменений баланса внутригосударственного и международного права, закрепленного в ст. 15 Основного закона. Другими словами, если в межгосударственном договоре содержатся нормы, которые не соответствуют нормам, предусмотренным в национальном законодательстве, должны применяться те из них, которые согласованы на международном уровне. При этом нормы межгосударственных договоров приоритетны только по отношению к законам Российской Федерации, а не к Конституции РФ⁶⁷.

⁶⁶ Кто здесь главный: нужно ли закреплять приоритет Конституции над международными договорами. URL: <https://ifacademy.ru/sphere/post/kto-zdes-glavnyi-nuzhno-li-zakrepyat-prioritet-konstitucii-nad-mezhdunarodnymi-dogovorami> (дата обращения: 16.01.2021).

⁶⁷ Хабриева Т.Я. Взять за основу // Российская газета. 2020. № 20 (8074). URL: <https://rg.ru/2020/01/30/taliia-habrieva-popravki-v-konstituciiu-ukrepiat-stabilnost-vlasti.html> (дата обращения: 16.01.2021).

Представляется, что пересмотр ст. 79 Конституции РФ является свидетельством того, что с учетом принципа субсидиарности недостаточно оснований для признания исключительной императивности решений, принятых межгосударственными органами, уполномоченными защищать права и свободы человека. Этим органам следует учитывать, что при появлении сомнений, касающихся исполнения их решений, Конституционный Суд РФ должен принимать во внимание специфику национальной правовой системы. Именно так соблюдается принцип субсидиарности.

Посредством этих изменений создаются дополнительные условия для обеспечения более эффективной защиты прав и свобод граждан, поскольку, исходя из содержания принципа субсидиарности, оказывать воздействие на исполнение Российской Федерацией своих обязательств как субъекта международных правоотношений могут исключительно принятые в межгосударственных инстанциях, защищающих права и свободы человека, рекомендации и решения, не вступающие в противоречие с Конституцией РФ. Таким образом, именно они могут применяться как вспомогательные в национальной системе права.

Д.Е. Баталов

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРАВОПОРЯДОК И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Вопросы соотношения и взаимного влияния международного и национального права до сих пор остаются дискуссионными. В эпоху активного межгосударственного сотрудничества довольно часто грань такого соотношения все больше становится призрачной. Несомненно, сближение международного и национального права приводит к универсализации социально-экономических отношений. Однако процесс глобализации характеризуется и обратной стороной, когда необходимо отстаивать свои национальные интересы, в связи с чем все чаще поднимается вопрос о приоритете одной системы права над другой.

Теоретико-правовой аспект данной проблема был и остается предметом научных изысканий многих юристов. В попытке разрешения данного вопроса учеными были выработаны две основные точки зрения на соотношение международного и национального права. Таковы-

ми являются дуалистический подход, где главным тезисом является то, что такие системы права взаимно дополняют друг друга, и монистический, который гласит, что международное право и национальное входят в единую систему права, являясь ее неотъемлемыми частями.

Целесообразность дуалистического подхода отстаивал Г. Трипель, который писал, что «международное и национальное право суть не только различные отрасли права, но и различные правопорядки. Это два круга, которые не более чем соприкасаются и никогда не пересекаются»⁶⁸. Это не значит, что эти два правопорядка абсолютно обособлены друг от друга, наоборот, сам же Г. Трипель в своей работе «Международное и внутригосударственное право» констатирует, что с целью должного выполнения своих задач международное право должно обращаться за помощью к национальному праву, без которого оно во многом бессильно.

Монистическая концепция находится и сегодня в активном поиске ответа на вопрос о верховенстве данных правовых систем. А. Лассон считал, что «государство оставляет за собой свободу решать, соблюдать международное право или нет, в зависимости от того, диктуется ли это его интересами»⁶⁹.

Говоря о практическом применении рассматриваемых нами подходов, необходимо отметить, что на сегодняшний день происходит их симбиоз. Повестка дня может меняться, в связи с чем меняются взгляды на приоритет того или иного подхода. В Российской Федерации примат норм международного права нашел свое закрепление в ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, где сказано, что «обще-признанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»⁷⁰. Однако

⁶⁸ Цит. по: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 10.

⁶⁹ Нуриахметов Э.З. Нормы конституционного законодательства как основа государственного суверенитета в системе национального и международного права // Юридический факт. 2019. № 49. С. 30.

⁷⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

принятые изменения в Основной закон, одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., в том числе расширили полномочия Конституционного Суда Российской Федерации. Теперь согласно ч. 5.1 ст. 125 данный судебный орган наделен полномочием разрешать вопросы о возможности исполнения решений межгосударственных органов, а также о возможности исполнения международных обязанностей Российской Федерации, проистекающих из решений иностранных или международных судов и арбитражей. Закрепление данной нормы является следствием рассмотрения в международных судах ряда дел, решения которых часто выносятся не в пользу Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на формальное признание важности соблюдения международных договоров, государство, исходя из приоритета обеспечения национальных интересов, пошло по пути признания норм Конституции Российской Федерации.

О.Ю. Трещева

ПЕРСПЕКТИВЫ СТАНОВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Реалии нового времени продиктовали и указали на внесение изменений в положения норм Конституции страны. Законом о поправке к Конституции России органы местного самоуправления приравниваются к органам публичной власти⁷¹. Многие ученые и ранее придерживались такого мнения. В частности, Н.С. Бондарь указал, что «в этом плане сообразно уровням публичной власти вполне можно выделять федеральный, региональный, муниципальный уровни правового положения граждан»⁷². Муниципальной власти открылись новые перспективы. Она является частью публичной власти, а ее органы

⁷¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁷² Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. : НОРМА, 2008. С. 454.

остаются муниципальными, не входящими в структуру государственных органов. При этом органам государственной власти предоставлено право на участие в формировании структуры органов местного самоуправления и их должностных лиц в случаях, установленных федеральным законом. Некоторые нововведения в ст. 69, 71, 72, 75 Конституции РФ фактически уточняют права и свободы человека и гражданина в области социально-культурных прав, включая и обеспечение цифровой безопасности, где их реализация обязательно коснется и муниципальной публичной власти. Внесенные изменения в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ можно отнести к расширению перечня конституционных прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне, где в соответствии с федеральными законами муниципалитеты в пределах своей компетенции должны обеспечить доступность медицинской помощи. Новая ст. 75.1 Конституции РФ говорит о формировании оптимальных условий для развития экономики страны, о взаимном доверии общества и государства, гарантии защиты чести и достоинства граждан⁷³. Данный конституционный принцип не может обойти стороной и местную власть, которая также должна предоставить защиту прав личности. Следует согласиться с Э.Ю. Балаян, что «с точки зрения защиты общечеловеческих ценностей правовое государство можно охарактеризовать как олицетворение государственной власти, основанной на вере и доверии граждан»⁷⁴.

Право на судебную защиту – это одно из приоритетных прав человека и гражданина. В систему судов РФ внесены изменения, где из ее состава исключены конституционные и уставные суды субъектов РФ. Предусматривается право на создание при региональной законодательной власти конституционного (уставного) совета в каждом субъекте Федерации⁷⁵. Но будет ли он осуществлять контрольную консти-

⁷³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации, 04.07.2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

⁷⁴ Балаян Э.Ю. Защита прав человека и гражданина как обязанность государства: конституционно-правовое исследование. Кемерово, 2010. С. 96.

⁷⁵ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) «О судебной системе Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.01.2021).

туционную функцию на соответствие норм муниципальных нормативных актов конституций республик РФ или уставов регионов, организованный как конституционный (уставной) совет? При этом необходимо повысить роль муниципальной публичной власти, где на путь ее дальнейшего становления как публичной может повлиять возможность участия органов государственной власти при формировании органов местного самоуправления с целью наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В.Е. Мушаков

ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В современных условиях внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в повседневную жизнь на смену традиционным способам взаимодействия между личностью, обществом и государством приходят виртуальные online-возможности. Информационная среда непосредственным образом влияет на развитие прав человека. Возникает необходимость нового конституционно-правового регулирования, которое невозможно без углубленного теоретического осмысления и доктринального обоснования.

Ученые-конституционалисты с позиции представителей ведущей отрасли отечественного права изучают отдельные аспекты цифровизации общества, определяют ее конституционно-правовую природу. В результате этого доктрина конституционного права адаптирует отечественное законодательство под реалии объективной технологичной действительности.

На сегодняшний день в вопросе оценки цифровизации общественных отношений взгляды ученых-конституционалистов, в целом, отмечают единство доктринального подхода, базирующегося на следующих идеях:

1. В настоящее время происходит цифровизация общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования. Круг указанных отношений определен Конституцией РФ

и представляет собой наиболее важные, базовые взаимосвязи личности, общества и государства, затрагивающие основные сферы жизнедеятельности.

2. Цифровизация конституционного права. Широкомасштабное применение информационных технологий формирует новую социальную, экономическую, политическую и правовую реальность. Информационная среда является местом возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений. Оформляется конституционно-правовой статус личности в сети «Интернет». Апробируются отечественные институты электронной демократии, в связи с чем актуализируются вопросы соблюдения и защиты прав человека в новой информационно-цифровой среде.

3. Конституционализация цифрового пространства. Данная идея основана на конституционно-правовой природе цифровизации общества. Очевидно, что уже не только в традиционной, но и в новой виртуальной среде необходимо обеспечить права и свободы человека и гражданина, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ. За конституционализацией цифрового пространства последует изменение содержания конституционно-правового статуса личности. При этом методы, средства, а также степень законодательного вмешательства в информационно-цифровую среду должны быть соразмерны и продиктованы необходимостью защиты прав человека.

Таким образом, процессы цифровизации общества через призму отечественной конституционной доктрины подвергаются постепенному осмыслению. Перед учеными-конституционалистами возникает сложная задача по пересмотру концептуальных основ прав и свобод личности. Рассмотренные основные идеи прослеживаются преимущественно в научных статьях. По данной проблематике все еще отсутствуют монографические и диссертационные исследования. Вместе с тем, динамика процесса цифровизации общественных отношений, являющихся объектом конституционного права, обуславливает необходимость дальнейшей теоретической разработки вопросов развития прав человека в новой виртуальной среде.

Д.В. Гацко

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ ПОСРЕДСТВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ

В век современных информационных технологий, оказывающих влияние на многие сферы общественной жизни, в том числе на политическую, государство все активнее развивает электронную демократию – создает интернет-порталы, внедряет системы электронного голосования, повышая таким образом мобильность избирателей. Такие интернет-ресурсы, как социальные сети и интернет-СМИ, стали удобным способом выражения политических настроений, площадкой для предвыборной агитации.

Использование интернет-ресурсов имеет как позитивное, так и негативное влияние на избирательный процесс. Если говорить о положительном эффекте использования интернет-ресурсов, можно сделать вывод о том, что в результате появления новых каналов транслирования информации (в частности мессенджера Telegram) произошел переход из «вертикальной» в «горизонтальную» плоскость⁷⁶, а избирательному процессу стали присущи мультимедийность и оперативность. Вышеуказанные достижения и появление новых каналов коммуникации с избирателями активно используются политиками для проведения электронной предвыборной агитации – совокупности всех небумажных способов передачи информации.

Авторами выделяются как преимущества такой агитации, так и ее недостатки. Так, К.М. Яценко в своем труде к ее преимуществам относит широкий охват получателей информации; быстроту распространения информации; дешевизну изготовления и распространения материалов. Также существует мнение⁷⁷, что возможность прямого диалога с избирателями через аккаунт в социальных сетях позволяет

⁷⁶ Сотников С.А., Сотникова А.А., Камнева Г.П. Особенности применения технологий интернет-коммуникации в политических кампаниях России // Вестник Забайкальского государственного университета. 2019. Т. 25, № 2. С. 96–104.

⁷⁷ Керимов А.А., Попцов Д.А. Имидж политического лидера в эпоху цифровых медиа-технологий: особенности формирования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 366–370.

сформировать политическую повестку дня в случае, если интернет-ресурс ассоциируется с конкретным политиком.

Рассматривая негативный эффект и недостатки внедрения некоторых современных информационных технологий в избирательный процесс, стоит отметить, что это может приводить к неконтролируемости размещения информации, заключающейся в неполноте информации либо ее искажении, также при проведении электронной предвыборной агитации есть проблема с осуществлением контроля распространения агитационных материалов.

Указанные выше недостатки могут привести к злоупотреблению избирательными правами – агитации вне агитационного периода, искажению информации, публикации политиками постов в социальных сетях, которые могут спровоцировать акции протеста либо ввести в заблуждение избирателей.

Интернет-портал независимого общественного мнения указал⁷⁸, что онлайн-наблюдателям удалось выявить относительно новые виды нарушений, которые стали возможными с активным развитием Интернета, – незаконную агитацию в сети «Интернет» в день тишины и день голосования, оплаченный тег в текстах сообщений в социальной сети «Твиттер», в котором содержались агитационные материалы.

Одним из способов противодействия рассматриваемой разновидности злоупотребления избирательными правами может являться более активное задействование института онлайн-наблюдателей, что поможет фиксировать нарушения, совершенные с использованием интернет-ресурсов. Более активному вовлечению онлайн-наблюдателей в избирательный процесс будет способствовать закрепление правового статуса онлайн-наблюдателя на законодательном уровне, его прав и обязанностей, условий и порядка их реализации.

⁷⁸ Ященко К.М. Электронная предвыборная агитация: концептуальные основания понимания и классификации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 7. С. 53–57.

АКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь⁷⁹ государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях. В совокупности с принципом верховенства права, закрепленном в ст. 7, указанные нормы свидетельствуют о приоритете социальной жизни общества в проведении государственных экономических реформ.

В развитие конституционных основ стратегического планирования был принят Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»⁸⁰. В настоящее время основополагающим документом в сфере планирования является Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г.⁸¹, которая представляет собой документ, содержащий оценку экономики и национальных ресурсов, общеэкономические стратегические цели развития и конкретные задачи по развитию отдельных регионов страны. Для достижения поставленных целей разработан комплекс мер, распределенных по времени реализации и различным отраслям экономики.

⁷⁹ Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 25.01.2021).

⁸⁰ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 № 157-З. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/Zakon-o-GIP.pdf> (дата обращения: 25.01.2021).

⁸¹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года : протокол заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 02.05.2017 № 10. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf> (дата обращения: 25.01.2021).

Конституционные полномочия Президента Республики Беларусь по охране национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечению политической и экономической стабильности (ст. 79) были реализованы в Указе «О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021 год»⁸², где определены основные прогнозные значения целевых показателей развития. Аналогичным образом утверждена Концепция национальной безопасности Республики Беларусь без определенного периода действия, где содержится современное описание Республики Беларусь в мире, а также оценка внутренних и внешних угроз⁸³.

Еще одним документом в сфере стратегического планирования, принимаемым в развитие конституционным норм, является Послание Президента Республики Беларусь (п. 14 ст. 84), в котором ежегодно отражается видение текущего экономического положения страны, основных целей и задач, планируемых мер и ожидаемых результатов. Информация структурируется не только в масштабе всего государства, но также в рамках отдельных административно-территориальных единиц, отраслей экономики, хозяйствующих субъектов. Послание содержит конкретные поручения Президента органам государственной власти для разработки актов стратегического планирования⁸⁴.

Как следует из приведенных положений, сформированная в Республике Беларусь система актов стратегического планирования предполагает полноценную всестороннюю реализацию принимаемых мер уполномоченными органами власти в важнейших сферах общества и государства во исполнение конституционных норм, соблюдая принцип верховенства права и приоритет интересов человека и общества.

⁸² О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021 год: Указ Президента Республики Беларусь от 22.12.2020 № 480. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/macroprognoz/Ukaz-480-o-prognoze-2021.pdf> (дата обращения: 25.01.2021).

⁸³ Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575. URL: <https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575> (дата обращения: 25.01.2021).

⁸⁴ Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь от 04.08.2020. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P020p0001> (дата обращения: 25.01.2021).

ОЦЕНКА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЙ ВЛАСТЬЮ

Легальные злоупотребления высшей государственной властью являются элементом реальной скрытой политической власти в условиях конституционализма (народовластия). При этом правовые последствия злоупотреблений могут возникнуть только в результате квалификации правоприменительным органом деяния в качестве злоупотребления. Для этого в отношении высших органов государственной власти должна осуществляться оценка их решений на предмет соответствия внутренним пределам их дискреции в виде конституционных ценностей и целей. Соответственно, компетентным органом для такой оценки должен был бы выступить Конституционный Суд РФ.

Однако Суд неоднократно указывал, что на основании ст. 3 ФКЗ о КС РФ оценка конституционности не предполагает оценки социально-экономической целесообразности правового регулирования. Наиболее демонстративно такая позиция Суда проявляется по делам о налогах и социальном обеспечении¹. Во всех этих случаях Суд указал,

¹ Проверке на конституционность не подлежат: введение налоговых платежей жей (Определение от 25.04.2019 № 870-О, Постановление от 11.11.1997 № 16-П, Определение от 10.11.2002 № 321-О, Определение от 07.02.2002 № 37-О, Постановление от 30.01.2001 № 2-П, Определение от 12.04.2018 № 841-О, Определение от 17.07.2014 № 1579-О, Определение от 20.02.2014 № 266-О, Определение от 22.03.2012 № 411-О-О, Определение от 23.01.2001 № 26-О) и предоставление льгот по ним (Определение от 24.02.2011 № 197-О-О, Определение от 23.01.2001 № 26-О), максимальная величина социального обеспечения ниже МРОТ (Определение от 24.12.2013 № 1921-О) или прожиточного минимума (Определение от 24.09.2012 № 1534-О), продолжительность сроков выплаты пособий и основания прекращения их выплаты (Определение от 20.11.2002 № 336-О, Определение от 10.10.2002 № 262-О, Определение от 17.10.2001 № 196-О), несправедливость размера различных компенсационных выплат (Определение от 25.11.2020 № 2692-О, Определение от 19.03.2009 № 314-О-О, Определение от 04.10.2006 № 473-О, Определение от 04.06.2007 № 521-О-О), величина индексации всевозможных выплат ниже инфляции (Определение от 21.04.2011 № 540-О-О), реальная соразмерность монетизации льгот (Определение от 04.06.2007 № 521-О-О), не соответствующая экономическим реалиям структура потребительской корзины

зал, что проверка конституционности рассматриваемых положений означала бы оценку социально-экономической обоснованности и целесообразности решения нормотворческого органа, осуществление которой не входит в компетенцию Суда, и что регулирование принято на основании достаточной дискреции нормотворческих органов. Таким образом, фактически отсутствует возможность обжалования закона по причине его несоответствия требованию справедливости, которая не существует абстрактно в отрыве от социально-экономической целесообразности и выступает основным внутренним пределом усмотрения. Поэтому она является именно «вопросом права». Вместе с тем Суд однозначно осознает наличие требования целесообразности решений¹. Однако остается неясным, какой орган должен осуществлять тест пропорциональности по этому поводу, если Суд отказывается от него, хотя иногда и допускает иной подход².

(Определение от 22.01.2004 № 12-О), трудовая пенсия ниже прожиточного минимума (Определение от 17.10.2001 № 197-О, Определение от 21.05.1999 № 89-О, Определение от 26.10.1999 № 153-О, Определение от 21.05.1999 № 88-О) и любые конкретные максимальные размеры пенсий или порядок ее расчета (Определение от 13.06.2002 № 160-О, Определение от 20.11.1998 № 164-О, Определение от 20.11.1998 № 177-О, Определение от 20.11.1998 № 179-О), оценка целесообразности предоставления любых льгот (Определение от 15.12.2000 № 270-О, Определение от 19.11.2002 № 303-О). Крайне показательна недавняя проверка конституционности повышения пенсионного возраста (Определение от 02.04.2019 № 854-О).

¹ По названным делам КС РФ неоднократно исключал произвольность регулирования и указывал на необходимость для нормотворческого органа учитывать объективные условия и руководствоваться требованиями соразмерности и справедливости.

² Известны и случаи, когда Суд все же прибегал к оценке реальной целесообразности. Например, в 2007 г. КС РФ признал неконституционным максимальный размер пособия по беременности и родам (Постановление от 22.03.2007 № 4-П). КС РФ анализировал целесообразность в делах об оспаривании обязательных платежей в дорожные фонды (Постановление от 31.05.2016 № 14-П, Определение от 25.10.2018 № 2559-О, Определение от 25.01.2018 № 46-О). Также, КС РФ явно исходил из соображений целесообразности, когда в ряде решений продлевал срок действия признанных неконституционными налогов (Определение от 09.04.2002 № 82-О, Определение от 05.02.2004 № 69-О, Определение от 14.01.2003 № 129-О, Постановление от 30.01.2001 № 2-П). Избирательность применения Судом принципа пропорциональности через оценку целесообразности может объясняться политическими мотивами.

В итоге исключение Судом возможности проверки целесообразности дискреционных решений исключает и правовую квалификацию нарушения внутренних пределов усмотрения. Это означает отсутствие правового института (гарантий) выявления злоупотреблений высшей государственной властью, что обуславливает их «легальный», латентный и безответственный характер. В указанных условиях народ беззащитен перед собственным правительством и его злоупотреблениями. Таков один из элементов намеренно созданного системного «конституционного» механизма проведения частных интересов в форме публичных решений в противоречии с назначением конституционных норм.

С.С. Кузнецов

«КРУГ ДОБРА» И ПРОГРЕССИВНАЯ СТАВКА НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Президент Российской Федерации 8 июля 2020 г.¹ в срок до 24 июля поручил обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся установления налоговой ставки по налогу на доходы физических лиц в размере 15% в отношении превышающей 5 млн руб. в год части дохода физического лица, предусмотрев механизм учета и целевого использования средств, поступивших в виде суммы налога, исчисленной по налоговой ставке в размере, превышающем размер базовой налоговой ставки (13 процентов), а также механизм принятия совместно с благотворительными, иными некоммерческими организациями и представителями медицинского сообщества решений об использовании этих средств в целях финансового обеспечения оказания медицинской помощи (при необходимости за рубежом) детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, включая приобретение дорогостоящих лекарственных препаратов, медицинских изделий, технических средств реабилитации.

По итогам исполнения поручения Президента РФ были внесены многочисленные изменения в федеральное законодательство². Остановимся на некоторых из них.

¹ Перечень поручений по итогам обращения Президента к гражданам России : утв. Президентом РФ 08.07.2020 № Пр-1081.

² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году : Федеральный закон от 15.10.2020 № 327-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. №42 (часть II). Ст. 6514; О внесении изменений в часть вторую Налого-

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту³ увеличение налоговой ставки до 15 процентов приведет к дополнительному поступлению налога в 2021 году в размере 60 млрд. руб., в 2022 году – 64 млрд руб. и в 2023 году – 68,5 млрд. руб.

Однако, мало того, что детализированные расчеты указанных сумм отсутствуют, вызывает опасение само их поступление в федеральный бюджет в полном объеме в 2021 году⁴.

Все дело в том, налоговые агенты исчисляют сумму налога без учета доходов, полученных налогоплательщиком от других налоговых агентов, соответственно, при получении налогоплательщиком доходов от нескольких налоговых агентов в сумме до 5 млн руб. от каждого налогового агента последние перечислят в бюджет удержанную сумму налога по ставке 13%. Общая же сумма налога применительно ко всем доходам физического лица, полученным в налоговом периоде, будет исчислена налоговым органом только по итогам года и уплачена налогоплательщиком до 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. Таким образом, по доходам налогоплательщика в 2021 г. значительная доля дополнительных доходов, полученных от применения повышенной ставки 15%, поступит в бюджет не ранее 2022 г.

Что касается механизма расходования указанных средств, Минздрав предложил два варианта. Первый – создание казенного учреждения при Минздраве, второй – учреждение Минздравом некоммерческой организации в форме фонда. Несомненно, создание некоммерческой организации в большей степени соответствует поручению Президента РФ по обеспечению участия некоммерческих организаций и представителей медицинского сообщества в распределении средств, предоставляет широкие возможности привлечения дополнительно к выделенным из бюджета средствам внебюджетных источни-

вого кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период : Федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 48. Ст. 7625.

³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/A8C0ED10-5A0D-4952-915D-F7B827CC2E4C> (дата обращения: 26.05.2021).

⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/A191545D-74BB-4F61-BFF9-8FB7C83491F9> (дата обращения: 26.05.2021).

ков и имеет меньше ограничений в расходовании средств по сравнению с казенным учреждением.

Указом Президента РФ от 5 января 2021 г. № 16⁵ был создан фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра». Средства федерального бюджета фонду в 2021 г. в объеме 60 млрд руб. были предоставлены фонду в виде гранта в форме субсидии Минздравом. Для контроля за расходованием средств фонда на него была возложена обязанность ведения информационного ресурса, содержащего сведения о детях с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, включая информацию о закупке для таких детей лекарственных препаратов и медицинских изделий, в том числе не зарегистрированных в Российской Федерации, технических средств реабилитации, и сведения о результатах лечения таких детей в составе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения.

Представляется, что рассмотренная новая форма формирования и расходования средств федерального бюджета, безусловно, заслуживает поддержки, однако остается неясным механизм определения фактического объема гранта фонду за счет поступлений от налога на доходы (по ставке 15%).

И.В. Фролов

ПРОСРОЧЕННАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ДОЛГОВЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОСНОВАНИЕ ПРИЗНАНИЯ ЕГО НЕСОСТОЯТЕЛЬНЫМ ДОЛЖНИКОМ

Трудности финансового положения отдельных административно-территориальных образований ставят вопрос: возможно ли признание таких публично-правовых образований, как административно-

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 06.01.2021 (дата обращения: 26.05.2021).

территориальные образования, несостоятельными должниками? В РФ публично-правовые образования рассматриваются как специальные субъекты права, к которым применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124–126 ГК РФ). Но возможно ли наделить административно-территориальные образования (субъектов РФ или муниципальных образований) способностью быть признанными несостоятельными должниками?

Анализ законодательства о несостоятельности (банкротстве) не дает однозначного положительного или отрицательного ответа на указанную проблему. В большинстве иностранных юрисдикций указанный вопрос решен положительно, и многие муниципалитеты и (или) иные публично-территориальные образования признаются банкротами⁶. Вместе с тем глава 19.1. Бюджетного кодекса РФ регламентирует вопросы восстановления платежеспособности субъекта РФ и муниципального образования посредством введения Верховным Судом РФ (в отношении субъекта РФ) или арбитражным судом субъекта РФ (в отношении муниципального образования) особого режима управления – временной финансовой администрации. Так, ст. 168.1–168.6 Бюджетного кодекса РФ посвящены особой процедуре финансово-бюджетной несостоятельности публичного образования. Сравнительный анализ положений законодательства о банкротстве с гл. 19.1 Бюджетного кодекса РФ позволяет сделать вывод о сопоставимости финансово-бюджетной несостоятельности публичного образования, вводимой в отношении административно-территориальных образований в РФ арбитражными судами предусмотренной Законом о банкротстве процедурой внешнего управления в части целей, сроков проведения, системы органов внешнего управления, плана восстановления платежеспособности. Это позволяет предположить о возможности допущения факта отнесения административно-территориального образования к категории неплатежеспособных субъектов, что подтверждается положениями ст. 168 Бюджетного кодекса РФ о правилах составления Плана восстановления платежеспособности субъекта

⁶ Примером признания банкротами муниципальных образований в США являются: Округ Ориндж, Калифорния (1994); Вальехо, Калифорния (2008); Округ Джефферсон, Алабама (2011); Стоктон, Калифорния (2012); Сан-Бернардино, Калифорния (2012); Хиллвью, Кентукки (2015).

Российской Федерации (муниципального образования). Законодательством допускается наличие соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Порядок заключения данного соглашения между Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования), его форма и перечень обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) утверждаются Правительством Российской Федерации согласно правилам, определенным в Постановлении Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1951⁷.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что сфера несостоятельности может распространяться на публичное управление, а в отношении некоторых административно-публичных образований могут быть применены механизмы, аналогичные моделям несостоятельности и банкротства юридических лиц.

Д.Е. Кошель

ОТДЕЛЬНЫЕ НЮАНСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ БЮД- ЖЕСТНОГО КОДЕКСА РФ О ФИНАНСИРОВАНИИ ДЕФИЦИТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2020 г.

Серьезное падение доходов и рост расходов бюджета в результате пандемии коронавируса в 2020 г. наряду с нежеланием Правительства РФ расходовать средства Фонда национального благосостояния остро поставило вопрос экстренного поиска вариантов финансирования дефицита федерального бюджета в значительных объемах. Возобновле-

⁷ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1951 «Об утверждении Правил заключения соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, формы указанного соглашения и перечня обязательств субъекта Российской Федерации, подлежащих включению в указанное соглашение» // СЗ РФ. 2020. № 2 (часть II). Ст. 193.

нию активности Минфина РФ на долговом рынке прогнозируемо препятствовало общее состояние экономики: снижение прибыли основных секторов, падение финансового рынка, отток капитала вследствие ухода иностранных инвесторов и сокращения валютной выручки.

Важным фундаментом долговой политики Министерства финансов РФ в указанных условиях стали нормы Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ⁸, многократно обросшего к третьему чтению различными интересными нововведениями. Так, в ст. 15 указанного закона установлено, что в 2020 г. в целях замещения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета могут осуществляться внутренние (внешние) заимствования, в том числе с превышением установленного законом о федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации. Реальный смысл данной нормы стал понятен при анализе действий Правительства РФ по размещению государственных облигаций во второй половине 2020 г.

По состоянию на 23.12.2020 г. объем выручки от размещения ОФЗ в 2020 г. составил почти 5,3 трлн руб. при совокупном объеме спроса по номиналу почти на 8,9 трлн руб.⁹ При этом, например, только в сентябре доля системно значимых кредитных организаций в покупках ОФЗ достигла 82,9%, или 690,7 млрд руб.¹⁰ Одновременно с началом массированного размещения ОФЗ Минфином в 4-м квартале 2020 г. Банк России 9 октября в десять раз – до 1 трлн руб. – повысил лимит по операциям РЕПО на месяц, таким образом, по сути, предоставляя кредитным организациям средства для целевого приобретения государственных ценных бумаг. Так, по оценкам экспертов, более 80% сделок с облигациями РФ в марте–апреле 2020 г. банки профинансировали за счет средств Банка России; разница ставок по кредитам ЦБ РФ и доходности по ОФЗ достигала 2% годовых, что могло, в случае

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году»: Федеральный закон от 01.04.2020 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2033

⁹ URL: <https://www.minfin.gov.ru>

¹⁰ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4528958>

увеличения срока РЕПО, спровоцировать создание пирамиды на рынке госдолга¹¹.

Вторым источником свободных денежных средств кредитных организаций – участников аукционов по размещению ОФЗ стали депозиты Федерального казначейства. Так, по состоянию на 30.12.2020 г. остаток средств федерального бюджета, размещенных на депозитах, составил 1,85 трлн руб.¹² При этом высокий спрос со стороны банковской системы на депозиты Федерального казначейства (в среднем в 3,8 раза выше предложения) совпадал с периодами массированного размещения ОФЗ Минфином – к примеру, на аукционе 23 октября кредитные организации предоставили заявки на 594 млрд руб. при предложении в 300 млрд руб. В итоге, например, при приобретенных в августе–сентябре Сбербанком на 481 млрд руб. ОФЗ 397 млрд руб. были размещены в этом банке в виде депозитов казначейства.

Общих данных по объемам косвенного участия государства (через Банк России и Федеральное казначейство) в приобретении облигаций федерального займа по итогам 2020 г. на момент написания настоящей работы не опубликовано, однако приведенные разрозненные показатели складываются в единую картину целенаправленной программы скрытого финансирования дефицита федерального бюджета за счет выдачи кредитов и размещения депозитов государства в банковской системе. Указанные согласованные действия государственных органов и ЦБ РФ являются вынужденными, спровоцированными финансовым и бюджетным кризисом, однако их демонстративный характер, объем и повторяемость (наряду с приведенным примером обхода бюджетного правила в ходе сделки с акциями Сбербанка) позволяют выделить данные мероприятия из разряда ординарных финансовых операций на рынке, поставив вопрос в юридической плоскости: возможно ли говорить о фактическом размытии ограничений, установленных бюджетным законодательством относительно неэмиссионного принципа финансирования дефицита бюджета, и насколько обоснован с точки зрения духа закона такой обход установленных правил?

¹¹ URL: <https://www.finanz.ru/novosti/obligatsii/banki-nachali-stroit-piramidu-na-rynke-rossiyskogo-gosdolga-102916>

¹² URL: <https://www.roskazna.gov.ru>

Представляется, что в условиях усиления санкционного давления на российский финансовый рынок и возможного ухудшения бюджетной ситуации, вызванного мировой конъюнктурой цен на углеводороды, масштаб апробированной в 2020 г. схемы финансирования госдолга может ограничиваться лишь степенью разумности денежно-кредитной политики государства. Иными словами, законодательство не содержит четких ограничений на участие государственных субъектов (в первую очередь, Банка России) в непрямом финансировании бюджета в случае острой необходимости, что, на наш взгляд, является потенциальной угрозой экономической стабильности.

Необходимо отметить, в то же время, что финансово-кредитная практика развитых стран изобилует примерами как прямого, так и косвенного вмешательства государства (в лице центральных банков) в поддержание рынка государственных ценных бумаг. Такие действия получили наименование монетарной политики «количественного смягчения» (англ. Quantitative easing, QE). Однако, в отличие от приведенной российской модели, программы «количественного смягчения» в этих странах имеют публичный и плановый характер, реализуются с четким обозначением целей и итогов.

Приведенные выше мероприятия ЦБ РФ и Федерального казначейства в увязке с приведенными выше нормами ст. 15 Федерального закона № 103-ФЗ по сути нивелируют базовые принципы неэмиссионного финансирования дефицита федерального бюджета, заложенные в законодательстве, хотя и, как уже нами отмечено, преследуют вполне оправданные антикризисные задачи. Последнее, однако, не может отменять либо сглаживать негативные последствия обхода установленных запретов; отсутствие четких ограничений на косвенное эмиссионное кредитование бюджета потенциально может навредить экономической и финансовой системам страны.

В связи с вышеизложенным представляется оправданным закрепление регулирования приведенных случаев: путем установления максимального годового объема (в процентном соотношении к объему размещенных государственных облигаций) операций РЕПО, осуществляемых Банком России с государственными ценными бумагами, и ограничения максимального срока данных договоров. Учитывая практическую невозможность внесения предлагаемых нормативов в Бюджетный кодекс РФ – ввиду четкой тенденции на исключение из Кодекса норм, ограничивающих самостоятельность Правительства

РФ в сферах исполнения федерального бюджета и управления государственным долгом, – считаем оправданным их закрепление в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Публичность финансовой и бюджетной политики Правительства и Центрального банка РФ позитивно скажется на рынке государственных ценных бумаг и будет являться сдерживающим фактором для проявления соблазнов эмиссионного кредитования федерального бюджета и использования его средств в обход установленных законодательством ограничений.

Е.В. Безикова

РАСШИРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО АВТОМАТИЧЕСКОГО ОБМЕНА ФИНАНСОВОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ

Согласно ст. 142.1 Налогового кодекса РФ «международный автоматический обмен» означает, что у держателей счетов в иностранных банках не возникает дополнительной обязанности по предоставлению каких-либо документов. Не возникает обязанности по сбору такой информации и у налоговых органов. Основная нагрузка возложена на финансовые структуры (RFI – reporting financial institution), в частности на кредитные организации, страховые организации, профессиональных участников рынка ценных бумаг, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные компании и др.¹ Они должны проанализировать открытые у них счета, идентифицировать их фактических, а не номинальных бенефициаров, установить их налоговое резидентство, а затем в автоматическом режиме выгрузить обработанные сведения в общую систему передачи данных, откуда доступ к ней и получают налоговые органы.

Анализ основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.² и последних нововведений законодательства международно-

¹ Не подпадают под автоматический обмен регистрационные агенты, профессиональные посредники, правоохранительные органы.

² СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2020. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

ного¹ и национального² уровней позволил сформулировать основные векторы расширения автоматического обмена налоговой информацией.

Информационный аспект проявляется в расширении возможностей получения налоговыми органами информации от кредитных организаций, необходимой для осуществления налогового контроля, а также направления такой информации по запросу компетентного органа иностранного государства. В частности, согласно ст. 86 НК РФ в обязанности банка входит предоставление документов об открытии счета клиента (при этом конкретный перечень не установлен); идентифицированной банком информации о выгодоприобретателях и представителях клиента. Более того, государства ЕС постепенно вводят открытые реестры бенефициарных владельцев³, что, в свою очередь, явля-

¹ Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам (Заключена в г. Страсбурге 25.01.1988 г.) (с изм. и доп. от 27.05.2010) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 12. Ст. 1586; Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters – Implementation Handbook – Second Edition, OECD (англ.) Paris / Common Reporting Standard (CRS) [Электронный ресурс] // OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Электрон. дан. 2018. URL: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters.htm> (дата обращения: 20.01.2021); Многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией от 29.10.2014 г. / Multilateral Competent Authority Agreement on automatic exchange of financial account information (англ.) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2014. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та; Многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене страновыми отчетами от 27.01.2016 г. / Multilateral Competent Authority Agreement on the exchange of country-by-country reports (англ.) // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О реализации международного автоматического обмена финансовой информацией с компетентными органами иностранных государств (территорий) : Постановление Правительства РФ от 16.06.2018 № 693 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3858; О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики : Постановление Правительства РФ от 2.04.2020 г. № 409 // Там же. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2267.

³ Список стран с открытым реестром бенефициаров в 2020–2021 годах // International Wealth. Крупнейший портал о международной защите и диверсификации активов. Электрон. дан. М., 2020. URL: [https://internationalwealth.info/deofshoriza-](https://internationalwealth.info/deofshoriza)

ется важным шагом к сокращению использования противозаконных схем по выводу прибыли из-под налогообложения.

Технико-юридический аспект заключается в следующем: совершенствование международного законодательства в части изменения положения соглашений об избежании двойного налогообложения об обмене информацией на основе положений ст. 26 Модельной конвенции в отношении налогов на доходы и капитал и Модельной конвенции ООН об избежании двойного налогообложения между развитыми и развивающимися странами; приведение российского налогового нормативно-правового массива в соответствие с международным.

Территориальный аспект находит свое выражение в увеличении перечня стран, присоединившихся к автоматическому обмену финансовой информацией¹.

А.Н. Туляй

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗОЛОТОВАЛЮТНЫМИ РЕЗЕРВАМИ КАК ФУНКЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье 4 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» содержится перечень функций, которые выполняет Банк России.

Данный перечень охватывает огромное количество полномочий и задач Банка России, в том числе и осуществление эффективного управления золотовалютными резервами Банка России.

В деятельности Банка России основной целью в управлении золотовалютными резервами является обеспечение оптимального сочетания

tion/chto-takoe-reestr-beneficiarov-v-offshorah-i-onshorah-konfidencialnost-v-2021-godu-i-ponjatie/ (дата обращения: 10.03.2021).

¹SIGNATORIES OF THE MULTILATERAL COMPETENT AUTHORITY AGREEMENT ON AUTOMATIC EXCHANGE OF FINANCIAL ACCOUNT INFORMATION AND INTENDED FIRST INFORMATION EXCHANGE DATE (Status as of 29 September 2020) // OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Электрон. дан. 2020. URL: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/crs-mcaa-signatories.pdf> (дата обращения: 20.01.2021)

ния сохранности, ликвидности и доходности составляющих их резервных активов¹.

Основные функции золотовалютных резервов в России:

- финансирование дефицита платежного баланса;
- проведение операций на валютном рынке для стабилизации курса рубля;
- поддержание высокого уровня доверия у населения и иностранных инвесторов;
- обеспечение предсказуемости и устойчивости курса рубля;
- база для заимствований на международных рынках.

Показателем достаточности золотовалютных резервов выступает их отношение к ВВП. Так, на начало 2019 г. этот показатель в России составлял 28%, в США – 2,2%, в КНР – 23%. Большинство экономически развитых стран не накапливают резервы, что определяется их репутацией на мировых финансовых рынках, кредитным рейтингом и другими показателями.

В состав золотовалютных резервов входят следующие компоненты:

- монетарное золото (слитки и монеты с пробой до 995/1000), которое может храниться как в РФ, так и за рубежом;
- активы в иностранных валютах, имеющих статус резервных;
- резервная позиция Российской Федерации в МВФ;
- счёт в СДР (специальные права заимствования в МВФ).

В соответствии со ст. 2 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России, а его изъятие и обременение обязательствами без согласия Банка России не допускается, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В законодательстве Российской Федерации, включая нормативные акты Банка России, нет положений, определяющих назначение золотовалютных резервов Банка России. При этом цели деятельности Банка России четко прописаны в Законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Это защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской

¹ Информация Банка России // Центральный банк Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.cbr.ru/>

Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение его стабильности. При этом защита и обеспечение устойчивости рубля имеют в данном случае приоритетное значение, о чем свидетельствует, в частности, практика проведения валютных интервенций.

Однако в отчетных документах Банка России (например, в его годовых отчетах) содержатся положения в части управления резервными активами, которые могут быть сформулированы в виде отдельных принципов, а именно: 1) принцип обеспечения оптимального сочетания сохранности ликвидности и доходности резервных валютных активов; 2) принцип применения комплексной системы управления рисками, основанной на использовании высоконадежных инструментов финансового рынка, предъявлении высоких требований к надежности контрагентов и ограничения рисков в зависимости от оценок их кредитоспособности, а также проведении операций в соответствии с защищающими интересы Банка России договорами, заключенными с иностранными контрагентами; 3) принцип использования как краткосрочных, так и долгосрочных финансовых инструментов; 4) принцип раздельного управления активами Банка России в золоте и управления резервными валютными активами Банка России; 5) принцип учета текущей конъюнктуры мирового финансового рынка и прогнозов ее развития при принятии инвестиционных решений¹.

Е.Ю. Туляй

ЦЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ И ЕГО ФУНКЦИИ

На сегодняшний день конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации установлен в ст. 75 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами.

¹ Годовой отчет Банка России // Центральный банк Российской Федерации.
URL: <http://www.cbr.ru/publ/?PrId=год>

В соответствии со ст. 3 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

При сравнении положений ч. 2 ст. 75 Конституции РФ и ст. 3 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» обращает на себя внимание, что «защита и обеспечение устойчивости рубля» в названных актах трактуется по-разному.

В ч. 2 ст. 75 Конституции РФ защита и обеспечение устойчивости рубля определяются в качестве основной функции Центрального банка РФ. В отличие от Конституции РФ, ст. 3 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает, что защита и обеспечение устойчивости рубля являются целью деятельности Банка России. Иными словами, то, что в Конституции РФ определено как функция, в Федеральном законе определяется как цель деятельности. В связи с этим необходимо заметить, что в юридической науке «функция» и «цель» – нетождественные понятия.

Функция – это конкретное направление деятельности, которую осуществляет орган государственной власти. Цель – это идеальное предвосхищение результата, на достижение которого направлена деятельность конкретного субъекта (органа государственной власти). Таким образом, функция как совокупность действий направлена на достижение определенной цели, и смешивать данные понятия некорректно.

Для обеспечения защиты и устойчивости рубля Банк России использует конкретные меры, например, осуществляет валютные интервенции на денежном рынке; устанавливает процентную ставку по денежным операциям (по кредитам). Кроме того, одной из важнейших мер обеспечения защиты и устойчивости рубля является установле-

ние Банком России и опубликование официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю.

В статье 4. ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» закреплены функции Банка России. Их можно разделить на следующие группы:

– функции, указывающие на конституционно-правовой статус Банка России во взаимодействии: с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, а также политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ; монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и др.;

– контрольно-надзорные функции: осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций, осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства РФ об акционерных обществах и ценных бумагах; осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах; осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– функции Банка России как главного банка страны: является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования; осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России; осуществляет выплаты по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

– функции Банка России как органа управления банковской системой: утверждает графическое обозначение рубля в виде знака; устанавливает правила проведения банковских операций;_осуществляет

обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России; принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций; выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; принимает решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов; устанавливает правила осуществления расчетов в РФ; осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами и др.

Ч.Д. Цыренжапов

ФИНАНСЫ В ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ РФ: СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Финансово-правовая теория современной России строится на нескольких фундаментальных научных категориях – финансах и финансовой деятельности. При этом предполагается, что эти категории отражают властную природу государства и подчеркивают роль последнего в становлении финансовых отношений в обществе. В самом крайнем своем виде такая позиция сводится к мысли, что финансовой деятельности не существует без государства, а финансы полностью зависимы от него. Из данной мысли следует тезис о монополии государства на финансовую деятельность по собиранию, распределению и использованию финансовых ресурсов, а также тезис о вторичности финансов по отношению к чему-то первичному.

Указанные выше постулаты – следствие сугубо внутривидовых процессов, среди которых к основным отнесем задачу размежевания финансового права как отрасли (сначала советского, а затем российского) права от административного. Они не были широко рассмотрены под углом глубинных процессов в общественных отношениях, в том числе производственных и духовно-культурных. Отсюда необычная логика научной конструкции: отдельные экономические отноше-

ния признаны финансовыми потому, что они урегулированы финансовым правом.

Общепринято в финансово-правовой теории утверждать, что финансовое право регулирует финансовые отношения – общественные отношения, связанные исключительно с финансовой деятельностью государства. Вместе с тем в условиях бурного развития финансовой системы страны, неконтролируемого вовлечения огромных масс людей в финансово-денежные отношения, свободного распространения экономических знаний утверждение о том, что финансы есть продолжение государственной власти, проблематично. Выход один: теория финансового права пошла по пути осторожного признания публичных и частных финансов, сосредоточивая свое внимание на государственных (позже – муниципальных) финансах. При этом подлинная природа финансов все еще остается нераскрытой, и разрыв объективно единого на две-три составляющие может быть лишь условным, скорее, для решения научных задач.

Думается, что финансовые отношения – не только результат финансовой деятельности государства. Такое возможно, если допустить, что финансы являются самостоятельной и активной субстанцией, влияющей на общественное развитие, в том числе на государственные институты. Истоки финансов лежат главным образом в финансовом поведении участников разнообразных общественных отношений, а не исключительно в суверенном праве государства собирать налоги. В свою очередь, финансовое поведение общественных субъектов, включая само государство, обусловлено базовой потребностью в деньгах (как некой договорной ценности) для реализации своего предназначения. Поэтому смеем предположить, что финансы начинаются с личных финансов, финансов домохозяйств, где и мобилизуются наиболее крупные финансовые фонды, так как накопление является доминантным финансовым поведением, ибо не будем забывать, что «люди гибнут за металл».

Финансы, будучи общественным институтом¹, нацелены на сдерживание накопительных действий финансово сильных субъектов, дабы избежать развала финансового равновесия в обществе. В этой связи расходование является второй отличительной чертой финансового поведения, которая в наиболее чистом виде проявляется как не-

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

эквивалентность. Именно неэквивалентный переход финансовых средств от финансово сильного субъекта к финансово слабым создает центральное звено общественного механизма, обеспечивающего хрупко-устойчивый баланс финансовых интересов в обществе. Немаловажно отметить, что данный механизм функционирует и на основе принуждения (государственного и негосударственного), и на основе антиподов принуждения.

Предлагаемый взгляд на финансы для финансово-правовой теории РФ при всей своей дискуссионности может быть интересен по ряду обстоятельств. Во-первых, инструментальный подход к финансам, когда они воспринимаются как орудие в руках государства, постепенно устаревает. Происходит это и в силу расцвета финансовых отношений, и по причине финансового положения современных государств. Особенно принимая во внимание наблюдаемый характер взаимодействия финансово сильных государств с финансово слабыми. Во-вторых, когда финансы ставятся в один ряд с государством и другими признанными общественными явлениями, усиливается значимость финансового регулирования общественных отношений и возвышается перераспределительный финансовый механизм в обществе², что подтверждает правоту позиции о наличии финансового права как отрасли права с особым предметом правового регулирования. При этом логика научной конструкции здесь выглядит таким образом: финансы легли в основу зарождения финансового права подобно приблизительно тому, как труд «породил» трудовое право, семья – семейное право, власть – административное право. В-третьих, такие имманентные характеристики финансов, как единство, самостоятельность и активность, позволяют наряду с этатистским прорабатывать и другие теоретические подходы. Так, любопытны финансы, которые могут ограничивать государственную власть в произвольных шагах по снятию «с овцы не шерсти, а шкуры»; избегают по тем или иным причинам формально-правового регулирования и предпочитают находиться «в тени»; способны обогатить доктрину категорией невластной финансовой деятельности различных субъектов права. В-четвертых, финансы в данном понимании, с одной стороны, допускают наличие финансовых отношений за пределами финансово-правового регулирования, с

² Цыренжапов Ч.Д. Финансы и право как социальные регуляторы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2015. Ч. 65. С. 130–132.

другой стороны, утверждают наличие финансовых отношений, регулируемых финансовым правом, но вне «финансовой деятельности государства». В-пятых, перспективным выглядит разработка в рамках предлагаемого теоретического подхода возможности организации и самоорганизации финансов.

Вышеизложенные тезисы (и другие в развитие этих) могут вполне спокойно существовать в отечественной финансово-правовой теории при условии, что финансы имеют социальный аспект (наряду с материальным, экономическим и правовым), конечно, в узком его понимании как общественный институт.

Е.С. Ефремова

О НОВЫХ ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА И НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ³

На протяжении семи лет в системе Федеральной налоговой службы Российской Федерации (ФНС РФ) действовали Комиссии по легализации налоговой базы⁴. Статистическая отчетность о результатах работы данных комиссий, по мнению ФНС РФ, свидетельствовала о том, что их деятельность приводила к уточнению налогоплательщиками налоговых обязательств и увеличению налоговых поступлений в бюджет⁵.

С другой стороны, достаточно много публикаций содержали серьезную критику относительно методов работы данных комиссий. Высказывались мнения о незаконности приглашения на заседания комиссий налогоплательщиков, об их запугивании для принуждения к дополнительным платежам непредусмотренными законодательством способами⁶.

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00080 «Налоговый комплаенс и правовые средства его обеспечения».

² Письма ФНС РФ № АС-4-2/12722 от 17.07.2013; № ЕД-4-15/14490@ от 25.07.2017, которые были отменены согласно Письму ФНС РФ № БС-4-11/10881@ от 07.07.2020.

⁵ URL: https://www.nalog.ru/rn24/news/activities_fts/7549751/

⁶ См.: Соколов Д.В. Исторический и правовой генезис межведомственных налоговых комиссий // Налоговед. 2017. № 11. С. 43–51.

При обжаловании в суд уведомлений налоговых органов о вызове субъектов на комиссию отдельные окружные арбитражные суды, основываясь на положениях ст. 82 Налогового кодекса Российской Федерации, полагали, что налоговый контроль осуществляется не только в ходе налоговой проверки, но и в иных случаях. К иным случаям можно отнести деятельность налоговых органов в рамках Комиссий по легализации налоговой базы⁷. Также принималось во внимание, что предложения, высказанные налогоплательщику, например, по уточнению налоговых обязательств, не являются обязательными требованиями и не нарушают законных прав и интересов⁸.

Представляется, что практику комиссий можно расценивать как поиск новых форм взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов, и вопрос этот не утратил актуальности. Деятельность комиссий базировалась на том, что налоговые органы, используя технологические ресурсы, имеют возможность до назначения и проведения налоговых проверок установить признаки, свидетельствующие о совершенном налоговом правонарушении. Если полагать, что цель взаимодействия со стороны государства в лице налоговых органов состоит в том, чтобы избежать негативных для налогоплательщика и бюджета последствий, исправив все ошибки без проведения налоговой проверки, то методы, опробованные комиссиями, можно расценивать как одно из средств достижения налогового комплаенса. На наш взгляд, подобная форма взаимодействия является также проявлением добросовестного налогового администрирования. Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что налоговые органы не только вправе, но и обязаны требовать от налогоплательщика представления объяснений и документов, подтверждающих правильность исчисления и своевременность уплаты налогов (Определение КС РФ от 12.07.2006 № 267-О).

В связи с этим новой формой взаимодействия может быть направление налогоплательщику вне рамок налоговой проверки мотивированных предложений⁹ о самостоятельном уточнении налоговой базы

⁷ См., например: Постановление ФАС ЗСО от 08.05.2014. № А27-10859/2013.

⁸ Постановление АС СКО от 25.09.2019. № Ф08-8113/2019 по делу № А32-4274/2019.

⁹ Определенные предпосылки к этому есть. В Налоговом кодексе Российской Федерации предусмотрена (раздел V.2) форма налогового контроля в виде налогового мониторинга.

и налоговых обязательств при обнаружении налоговым органом фактов, которые могут свидетельствовать о налоговых правонарушениях. Мотивированное предложение не является мерой налогового принуждения, оставление его без исполнения не может повлечь негативных последствий для налогоплательщика.

Е.В. Бергер

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ КОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ: ИЗМЕНЕНИЕ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и унитарными предприятиями, является основанием для возникновения права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть в уставных капиталах указанных юридических лиц (ст. 80 Бюджетного кодекса РФ). Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных капиталах юридических лиц оформляется и осуществляется в порядке и по ценам в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ¹ было введено положение об установлении порядка принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, из бюджета.

В отношении средств федерального бюджета в форме бюджетных инвестиций порядок определен Постановлением Правительства РФ от

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей: Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2019. № 52 (часть I). Ст. 7797.

14.07.2020 № 1041¹, вступившим в силу с 01.01.2021 (далее – Правила).

Положения указанных Правил не применяются, во-первых, при предоставлении бюджетных инвестиций во исполнение принятых в соответствии с федеральными законами решений об утвержденном размере капитала; во-вторых, для целей, не связанных с осуществлением капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц (их дочерних обществ), и (или) приобретением ими объектов недвижимого имущества.

Решения о предоставлении бюджетных инвестиций из федерального бюджета принимаются в форме акта Правительства Российской Федерации исходя из целей и задач, содержащихся в документах стратегического планирования Российской Федерации, поручений и указаний Президента Российской Федерации и поручений Правительства Российской Федерации.

Важными элементами, которые указываются в решении, являются: цель предоставления бюджетных инвестиций с указанием наименования национального проекта (программы), либо государственной программы Российской Федерации; результаты предоставления бюджетных инвестиций, которые должны быть конкретными, измеримыми и должны соответствовать результатам федерального проекта или программы; общий размер средств на достижение каждого результата предоставления бюджетных инвестиций и его распределение по годам; предельный размер бюджетных инвестиций и его распределение по годам.

При этом, чтобы юридическое лицо могло быть потенциальным получателем бюджетных инвестиций, оно должно соответствовать² установленным требованиям, например, отсутствие задолженности по

¹ Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, на цели, не связанные с осуществлением капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц (их дочерних обществ), и (или) приобретением ими объектов недвижимого имущества: Постановление Правительства РФ от 14.07.2020 № 1041 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 29. Ст. 4686.

² На 1-е число месяца, предшествующего месяцу внесения проекта решения в Правительство Российской Федерации.

налогам и иной просроченной задолженности перед федеральным бюджетом. Бюджетные инвестиции не получит организация, ранее получавшая средства из федерального бюджета на основании иных нормативных правовых актов на цели, указанные в проекте решений, лицо находящееся в процессе реорганизации, ликвидации, банкротства, либо деятельность которого приостановлена, а также иностранное юридическое лицо либо российское юридическое лицо, в уставном (складочном) капитале которого доля участия иностранных юридических лиц, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утвержденный Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны), в совокупности превышает 50%.

Изменение порядка предоставления бюджетных инвестиций отразилось также на форме сделок, на основании которых предоставляются бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями. Взамен двух сделок – договора об участии Российской Федерации в уставном (складочном) капитале юридического лица, по предмету, правам, обязательствам и иным условиям, в большей степени являющимся инвестиционным соглашением, и договора купли-продажи акций, определяющего условия по количеству, цене размещения и иные, связанные с корпоративными отношениями условия, – в настоящее время применяется типовая форма договора, утвержденная Приказом Министерства финансов РФ от 7 ноября 2018 № 224н. Договор заключается между получателем бюджетных инвестиций и главным распорядителем, который уполномочен также осуществлять от имени Российской Федерации полномочия собственника (права акционера) в отношении акций (долей) в уставном (складочном) капитале юридического лица. При отсутствии таких полномочий у главного распорядителя третьей стороной выступает федеральный орган государственной власти, осуществляющий права собственника, как правило, это Федеральное агентство по управлению государственным имуществом РФ.

Д.В. Кукелко

К ВОПРОСУ О ЗАКРЕПЛЕНИИ В КОНСТИТУЦИИ РФ ПРАВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УСТАНОВЛИВАТЬ МЕСТНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ

Внесение изменений в Конституцию РФ в 2020 г. затронуло и сферу местного самоуправления. В прежней редакции ст. 132 Конституции РФ в качестве полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения предусматривалось не только введение, но и самостоятельное установление местных налогов и сборов. Это положение основывалось на Европейской хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована парламентом России¹.

Это изменение не было широко освещено, и только некоторые ученые, занимающие конституционным правом, обратили внимание на изменение полномочий местного самоуправления².

В соответствии с п. 4. ст. 12 Налогового кодекса РФ³ местными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах. При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если эти элементы налогообложения не установлены Налоговым кодексом РФ, особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985. Документ ратифицирован Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

² Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщики определяются Налоговым кодексом РФ. Следует отметить, что фактически представительные органы местного самоуправления устанавливают не все указанные выше элементы. Так, в соответствии с п. 2 и 3 ст. 410 Налогового кодекса РФ¹ по торговому сбору представительные органы муниципальных образований определяют ставку сбора в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, могут также устанавливать льготы, основания и порядок их применения.

По земельному налогу муниципальные образования вправе устанавливать лишь налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок уплаты налога только в отношении налогоплательщиков-организаций, налоговые льготы²; по налогу на имущество физических лиц – налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, особенности определения налоговой базы в соответствии с Налоговым кодексом РФ, налоговые льготы³.

Интересно, что в отношении специальных налоговых режимов, которые не относятся к местным налоговым платежам, представительные органы муниципальных образований в случаях, порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ, вправе устанавливать большее количество элементов налогообложения. Кроме указанных выше обязательных и факультативных элементов, за исключением порядка и сроков уплаты, это: виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться соответствующий специальный налоговый режим; ограничения на переход на специальный налоговый режим и на применение специального налогового режима⁴. Сама возможность устанавливать отдельные элементы специальных налоговых режимов на муниципальном уровне противоречит п. 1 ст. 18 Налогового кодекса РФ, в соответствии с которым специальные налоговые режимы устанавливаются Налоговым кодексом РФ либо федеральными законами, принятыми в соответствии с Налоговым кодексом РФ, предусматривающими про-

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

² Пункт 2 ст. 387 Налогового кодекса РФ.

³ Пункт 2 ст. 399 Налогового кодекса РФ.

⁴ Пункт 7 ст. 12 Налогового кодекса РФ.

ведение экспериментов по установлению специальных налоговых режимов.

Таким образом, учитывая фактическое установление отдельных элементов местных налогов и сборов непосредственно представительными органами местного самоуправления, представляется, что при изменении Конституции РФ законодателю было достаточно исключить слово «самостоятельно», а право устанавливать местные налоги и сборы оставить.

Д.Б. Цыренжапова

ИНИЦИАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ КАК ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Население – основной субъект местного самоуправления – является участником финансовых отношений на муниципальном уровне. Ради решения вопросов местного значения население непосредственно реализует свои права на местное самоуправление и при необходимости формирует материально-финансовую основу местного самоуправления как в правовых, так и внеправовых формах.

Финансовое участие населения в местном самоуправлении представляет собой огромный комплекс финансовых отношений, включая финансовую форму прямого местного самоуправления – самообложение населения¹. Согласимся с тем, что финансы – это общественный институт². Ранее нами утверждалось, что формы финансового участия населения в местном самоуправлении по ме-

¹ Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 73. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2017. С. 157.

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

ре раскрытия «самоуправленческой» природы местного самоуправления будут получать свое дальнейшее распространение¹.

Так, Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² ввел новую форму участия населения в местном самоуправлении – инициативные проекты. Согласно ч. 1 новой ст. 26.1. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон о МСУ) в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект. Инициаторами таких проектов вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. Однако в указанном законе не раскрывается легальное определение понятия «инициативный проект».

Видимо, по замыслу законодателя, инициативные проекты должны, с одной стороны, формализовать народные инициативы, которые уже выдвигаются и успешно реализуются, а также сподвигнуть активных граждан на новые проекты по улучшению среды проживания; с другой стороны, создать нормативно-правовую основу под механизмы инициативного бюджетирования, которые мало-помалу появляются в бюджетной практике регионов. По нашему мнению, инициативные проекты станут еще одной формой финансового участия населения в местном самоуправлении, что стоит охарактеризовать исключительно с положительной стороны. Потенциал финансов как социального регулятора очень вы-

¹ Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в решении вопросов благоустройства // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2020. Ч. 84. С. 150.

² См.: СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4762.

сок и почти не имеет пределов. Особенно в той своей части, когда финансовые отношения самонастраиваются без участия государства и права¹.

Предполагается, что инициативные проекты будут иметь свое финансовое обеспечение. Норма, изложенная в ч. 1 новой ст. 56.1. закона о МСУ, гласит: «Источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов, предусмотренных статьей 26.1 настоящего Федерального закона, являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования». Следовательно, финансовое обеспечение инициативного проекта может быть альтернативным: либо ассигнования местного бюджета, формируемые за счет исключительно собственных доходов, либо ассигнования, формируемые за счет собственных доходов и инициативных платежей, либо ассигнования, формируемые за счет исключительно межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, либо ассигнования, формируемые одновременно за счет всех вышеперечисленных источников.

Для финансово-правовой теории России интересным представляется введение «инициативных платежей». Под ними понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством РФ юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов (ч. 2 ст. 56.1 закона о МСУ). Федеральный закон от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» отнес инициативные платежи к неналоговым доходам бюджетов, ввел его в список исключений из принципа бюджетной

¹ Цыренжапов Ч.Д. Финансы и право как социальные регуляторы// Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 65. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 132.

системы – принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Обращают на себя внимание отличия инициативных платежей от средств самообложения: плательщиками инициативных платежей могут быть не только граждане, но и местный бизнес; инициативный платеж является необязательным; сбор инициативного платежа может осуществляться на части территории муниципального образования; инициативный платеж привязан к конкретному инициативному проекту.

Таким образом, нормативно-правовая основа для финансового участия населения в местном самоуправлении постепенно расширяется. Инициативные проекты и платежи – существенный шаг в сторону вовлечения населения в бюджетную деятельность муниципального образования.

НАШИ АВТОРЫ

Авдеев Дмитрий Александрович – доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Анисимов Евгений Борисович – старший преподаватель кафедры административного и финансового права ИФП Национального исследовательского Новосибирского государственного университета, кандидат юридических наук.

Баранов Андрей Васильевич – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Барнашов Александр Матвеевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Баталов Данила Евгеньевич – адъюнкт кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России

Безикова Екатерина Витальевна – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, доцент кафедры теории права юридического факультета Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники, кандидат юридических наук.

Безруков Андрей Викторович – главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент.

Бергер Екатерина Владимировна. – заместитель генерального директора АО «Сибирский химический комбинат» по корпоративной и правовой работе и собственности, кандидат юридических наук.

Бучакова Марина Александровна – начальник кафедры Омской академии МВД России.

Ведяшкин Сергей Викторович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

- Воронин Олег Викторович** – доцент кафедры уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Воронцова Елена Владимировна** – доцент кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета
- Гааг Людмила Владимировна** – доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.
- Габов Александр Алексеевич** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета.
- Гацко Дмитрий Вячеславович** – секретарь судебного заседания Арбитражного суда Кемеровской области, аспирант.
- Гвоздева Анастасия Александровна** – соискатель научной степени кандидата наук Алтайского государственного университета.
- Геймбук Надежда Генриховна** – доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Голикова Ольга Александровна** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Кузбасский институт ФСИН России».
- Грязнова Татьяна Евгеньевна** – начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.
- Дегтярева Алла Максимовна** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Дизер Олег Александрович** – начальник научно-исследовательского отдела Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.
- Дробот Семен Евгеньевич** – ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета.
- Ефремова Екатерина Сергеевна** – доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и финансового права Юридического института Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук.

- 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.
- Задорожная Евгения Владимировна** – старший преподаватель кафедры правоведения Российского университета кооперации.
- Иванова Людмила Михайловна** – аспирант кафедры государственного и административного права юридического института Кемеровского государственного университета, начальник юридического отдела ОАО «Кемеровоуголь» – филиала АО «Алтайвагон».
- Игнатенко Владимир Александрович** – преподаватель Аэрокосмического колледжа Сибирского государственного университета науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнёва.
- 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.
- Кожевников Владимир Валентинович** – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, доктор юридических наук.
- Кошель Денис Евгеньевич** – доцент кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, кандидат юридических наук.
- Кравец Анна Анатольевна** – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ
- Кравец Игорь Александрович** – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Института философии и права Новосибирского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.
- Кровельщикова Валерия Владимировна** – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

- Кузнецов Сергей Сергеевич** – доцент, заведующий кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Кукелко Дмитрий Викторович** – старший преподаватель кафедры административного и финансового права Института философии права Новосибирского государственного университета.
- Кукушкина Анна Викторовна** – доцент кафедры международного права МГИМО МИД России, кандидат юридических наук.
- Куликов Егор Алексеевич** – доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Лебедева Юлия Николаевна** – доцент кафедры конституционного, административного и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Хабаровский государственный университет экономики и права», кандидат юридических наук, доцент.
- Лунгу Евгения Владимировна** – начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.
- Малышева Инна Викторовна** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.
- Мамонтова Алина Александровна** – адъюнкт адъюнктуры Омской академии МВД России.
- Марухно Екатерина Юрьевна** – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России.
- Михаил Алексеевич Митюков** – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, профессор.
- Мушаков Виталий Евгеньевич** – адъюнкт адъюнктуры Омской академии МВД России.
- Овсянников Павел Юрьевич** – заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Сибирский юридический институт», кандидат юридических наук.
- Панина Елена Николаевна** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, кандидат психологических наук.

- Пуляевская Инна Александровна** – начальник юридического управления ФГУП Производственно-промышленный дом ФСИН России.
- Пушкина Анна Владимировна** – старший преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского федерального университета.
- Раздьяконова Евгения Владимировна** – доцент кафедры теории, истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета, доцент кафедры правоведения Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук.
- Рожкова Анна Константиновна** – помощник депутата Законодательного собрания Иркутской области, магистрант Байкальского государственного университета.
- Романов Евгений Борисович** – старший преподаватель кафедры экономики и права Томского сельскохозяйственного института – филиала ФГБОУ ВО Новосибирский государственный аграрный университет.
- Савченко Дмитрий Александрович** – профессор кафедры уголовного права и национальной безопасности юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, доктор юридических наук, доцент.
- Сенникова Дарья Владимировна** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, 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.
- Сычев Семён Сергеевич** – стажер адвоката, аспирант кафедры государственного и административного права Юридического института Кемеровского государственного университета.
- Таскина Александра Фоминична** – советник директора по правовым вопросам, ООО «ПСК «СПЕЦСТРОЙ».
- Татаринев Сергей Александрович** – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

- Трещева Оксана Юрьевна** – аспирант кафедры государственного и административного права Юридического института ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет».
- Трынченков Алексей Анатольевич** – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Туляй Александр Николаевич** – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Туляй Екатерина Юрьевна** – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- Тюрин Сергей Евгеньевич** – соискатель Национального исследовательского Томского государственного университета, юрисконсульт АО «СХК».
- Тяпкин Михаил Олегович** – начальник кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, доктор исторических наук, доцент.
- Улезько Валерий Викторович** – профессор кафедры истории государства и права Гуманитарного института Алтайского государственного технического университета, кандидат исторических наук, доцент.
- Улезько Елена Валерьевна** – доцент Алтайского филиала РАНХиГС, кандидат исторических наук, доцент.
- Ульянов Александр Юрьевич** – заместитель начальника отдела прокуратуры Томской области, кандидат юридических наук.
- Фролов Игорь Валентинович** – доцент, и.о. заведующего кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.
- 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** – доцент кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук.

- Цыренжапова Диана Будаевна** – старший преподаватель кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.
- Чалмова Оксана Александровна** – магистр юриспруденции, аспирант философского факультета Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Черпанова Татьяна Сергеевна** – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России.
- Чумарова Екатерина Юрьевна** – доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.
- Шкорбатова Наталья Витальевна** – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел РФ, кандидат юридических наук.
- Шушарина Елена Александровна** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Юсубов Эльман Сулейманович** – доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, заслуженный юрист России.
- Якимова Екатерина Михайловна** – доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлев М.М. Проблемы взаимодействия юридического и фактического равенства	3
Савченко Д.А. Титул главы Московского государства первой половины XVII века	5
Кожевников В.В. О проблемах государственно-правового режима совре- менной России: общетеоретический аспект	7
Дизер О.А. Административно-правовое регулирование защиты прав и свобод человека в условиях формирования цифрового общества	17
Грязнова Т.Е. Теория конституционного государства Ф.Ф. Кокошкина	18
Тяпкин М.О. Формы собственности на лес в Российской империи в начале XX в. (анализ Лесного устава 1905 г.)	20
Улезько В.В., Улезько Е.В. Правовая культура студентов технического вуза и цифровизация образования	22
Ведяшкин С.В. Таможенный режим	24
Воронин О.В. О мотивированном постановлении прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении, санкции и согласии, а также требования прокурора	27
Юсубов Э. С. Этико-правовые суждения о социальном государстве	30
Гааг Л.В. Виды контроля органов исполнительной власти за законностью в сфере государственного управления	32
Баранов А.В. К вопросу о структуре специализированных норм права	34

Трынченков А.А. Тенденции развития государственной гражданской службы	39
Хаминов Д.В. Нормативное регулирование образования в Российской империи в XVIII – начале XX веков: этапы и особенности	43
Сенникова Д.В. Избирательные комиссии как субъект административной юрисдикции	45
Спирин М. Ю. Особенности монистического подхода в теории источников права	47
Куликов Е.А. Алексеев Н.Н.: евразийская альтернатива или феноменологическая юриспруденция	49
Малышева И.В. Значение официального опубликования нормативного правового акта в условиях развитых информационных и цифровых технологий	51
Чумарова Е.Ю. Административная ответственность за правонарушение, предусмотренное ст. 20.21 КоАП РФ: особенности доказывания	53
Овсянников П.Ю. К вопросу об административной ответственности за нарушение ограничений, введенных в связи с пандемией	55
Дегтярева А.М. Особенности Законодательной комиссии Екатерины II	56
Шушарина Е.А. Особенности межотраслевого государственного управления в современный период	59
Анисимов Е.Б. Отдельные аспекты административно-правового регулирования профилактики экстремизма в образовательных организациях	61
Габов А.А. М. Манн об источниках социальной власти в обществе	66
Пушкина А. В. Право граждан на самообрану с применением оружия	68
Игнатенко В.А. Роль совещательно-консультативных органов в укреплении российской государственности: теоретико-правовой аспект	71

Мамонтова А.А. Идея гуманизма в учении о праве Б.Н. Чичерина	73
Пуляевская И.А. Публичные услуги: административно-правовое регулирование	74
Панина Е.Н. Формирование компонентов профессионального самосознания курсантов юридических вузов МВД России в процессе изучения историко-правовых дисциплин	91
Исакова Г.А. Долгий парламент и законодательство первого этапа английской революции (1640–1641 гг.)	93

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. Из историографии конституционного правосудия (Высшее судебное присутствие как «отвергнутый» проект (1993 г.)	96
Кравец И.А. Dignitatis Humanae и права человека как конституционный и философско-правовой концепт	101
Барнашов А.М. О новых контрольных полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации	103
Безруков А.В. Укрепление российской государственности в контексте современных конституционных преобразований	107
Бучакова М.А. Феномен публичной власти Российской Федерации	110
Лунгу Е.В. Трансформация конституционных правоотношений в условиях объективной правовой реальности	111
Геймбух Н.Г. К вопросу о принципе верности федерации в современной Германии	113
Авдеев Д.А. Конституционные особенности российской формы правления	116
Лебедева Ю.Н. Изменение и дополнение основ конституционного строя России на современном этапе	118
Раздьяконова Е.В. Территориальный принцип организации и деятельности ТОС	119
Якимова Е.М. Коммуникационные конституционные принципы экономической системы России как новая конституционная ценность	122

Воронцова Е.В. Повышение качества безопасности пищевой продукции как условие обеспечения конституционного права на охрану здоровья	124
Кукушкина А.В. Охрана водных ресурсов и международная экологическая безопасность	127
Кровельщикова В.В., Чалмова О.А. Ганс Кельзен – «архитектор» Конституции Австрии	130
Татаринов С.А. Конституционные поправки регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации	132
Исаева А.А. Имманентные ограничения и пределы свободы совести	134
Задорожная Е.В. Народовластный фактор модернизации федерального законодательного процесса России (2020 г. – настоящее время)	136
Кравец А.А. Муниципально-правовые основы организации и формирования актива ТОС	138
Шкорбатова Н.В. К вопросу об образовании новой федеральной территории в Российской Федерации	140
Голикова О.А. Создание эффективной правовой среды, в рамках реализации постановлений Европейского Суда по правам человека (реализация ст. 3. Конвенции 1950 г.)	142
Романов Е.Б. К вопросу доктринальной сущности Конституции России 1993 г.	144
Смирнова М.С. Современные тенденции развития механизмов защиты прав человека при применении антиэкстремистского законодательства	145
Марухно Е.Ю. Абсолютность доктрины автономии права Европейского Союза: анахронизм или объективная реальность?	148
Черепанова Т.С. Конституционные основы цифровизации в уголовно-исполнительной системе	150
Рожкова А.К. Проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и государства (на примере России, Франции и Китая)	152

Дробот С.Е. 45. Формирование Правительства РФ: новый порядок и старые проблемы	155
Таскина А.Ф. Судебный конституционный контроль в России	157
Иванова Л.М. Проблемы реализации конституционного подхода к совместному управлению недрами Российской Федерацией и ее субъектами	159
Ульянов А.Ю. Термин «публичная власть» в отечественной юридической науке и его конституционализация	161
Сычев С.С. Конституционные основы права человека на судебную защиту в Российской Федерации в контексте новелл конституционных поправок 2020 г.	163
Баталов Д.Е. Национальный правопорядок и нормы международного права	165
Трещева О.Ю. Перспективы становления муниципальной публичной власти в контексте реализации прав и свобод человека и гражданина	167
Мушаков В.Е. Доктринальный подход к цифровизации общества (конституционно-правовой аспект)	169
Гацко Д.В. Злоупотребление избирательными правами посредством использования интернет-ресурсов	171
Гвоздева А.А. Акты стратегического планирования как источники конституционного права на примере республики Беларусь	173
Тюрин С.Е. Оценка целесообразности в решениях Конституционного Суда РФ в контексте проблемы злоупотреблений властью	175

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. «Круг добра» и прогрессивная ставка налога на доходы физических лиц	178
Фролов И.В. Просроченная задолженность по долговым обязательствам административно-территориального образования как основание признания его должником	180

Кошель Д.Е. Отдельные нюансы правоприменительной практики при реализации норм бюджетного кодекса РФ о финансировании дефицита федерального бюджета в 2020 г.	182
Безикова Е.В. Расширение международного автоматического обмена финансовой информацией	186
Туляй А.Н. Эффективное управление золотовалютными резервами как функция Центрального банка Российской Федерации	188
Туляй Е.Ю. Цели деятельности Банка России и его функции	190
Цыренжапов Ч.Д. Финансы в финансово-правовой теории РФ: социальный аспект	193
Ефремова Е.С. О новых формах взаимодействия налогоплательщика и налоговых органов	196
Бергер Е.В. Бюджетные инвестиции коммерческим организациям: изменение порядка предоставления	198
Кукелко Д.В. К вопросу о закреплении в Конституции РФ права органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы	201
Цыренжапова Д.Б. Инициативные платежи как финансовое участие населения в местном самоуправлении	203
Наши авторы	207

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 87

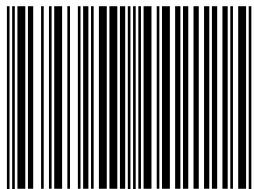
Сборник статей

Редактор Н.А. Афанасьева
Компьютерная верстка А.А. Цыганкова
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 27.08.2021 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Печ. л. 13,7. Усл. печ. л. 12,7. Тираж 500 экз. Заказ № 4686.

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 978-5-907442-11-5



9 785907 442115 >