

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

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 96

Сборник статей

Томск
Издательство Томского государственного университета
2025

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

Редакторы:

канд. юрид. наук, доцент *С.В. Ведяшкин*;
канд. юрид. наук, доцент *Н.Г. Геймбух*;
канд. наук, доцент *С.С. Кузнецов*

П68 **Правовые проблемы укрепления российской государственности** : сб. статей / ред. С.В. Ведяшкин, Н.Г. Геймбух, С.С. Кузнецов. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2025. – Ч. 96. – 172 с.

ISBN 978-5-94621-672-2

ISBN 978-5-907890-54-1 (отд. кн.)

В сборник включены статьи преподавателей и аспирантов высших учебных заведений, научных и практических работников – участников Международной научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Юридический институт ТГУ, г. Томск, 25–27 января 2024 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 978-5-907890-54-1 (отд. кн.)

© Томский государственный университет, 2025

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Д.А. Савченко

ТЕХНОЛОГИИ ЮРИДИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

1. Обращение к вопросу о юридических и политических технологиях и их соотношении обусловлено причинами как ситуативного, так и фундаментального характера. С ситуативной точки зрения, объявление в России 2022–2031 гг. Десятилетием науки и технологий актуализировало для юристов и политологов проблематику правовых и политических технологий и их взаимосвязей с другими социальными технологиями. С позиций фундаментальных непреходящее значение имеет постоянное углубление наших базовых представлений о соотношении права и политики как важнейших социальных явлений, играющих ключевую роль в жизни людей и развитии современного общества¹.

Внимание отечественных исследователей к юридическим и политическим технологиям сформировалось практически одновременно – в 90-е гг. XX в. Но если правовые технологии рассматривались прежде всего с теоретических и даже философско-правовых позиций как система «принципов, методов и средств формирования эффективных правовых институтов и правовой системы в условиях конкретно-исторической обстановки в соответствии с целями и потребностями развития общества»², то внимание к технологиям политическим было обусловлено в первую очередь прикладными потребностями разработки и

¹ Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6 (101). С. 11.

² Черненко А.К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 18.

реализации конкретных средств и методов воздействия на «политическое поведение масс»¹. При этом должного внимания вопросу о соотношении этих видов социальных технологий между собой ни с той, ни с другой стороны в достаточной мере, по нашему мнению, не уделялось.

2. Общие черты юридических и политических технологий вытекают из базовых характеристик технологий вообще и социальных технологий в частности. Под технологиями в широком смысле может пониматься система научно обоснованных методов и инструментов, применяемых людьми для достижения желаемого результата. Научная обоснованность в данном контексте означает основанность на выявленных людьми закономерностях, т.е. устойчивых, нормальных взаимосвязях между известными явлениями природы и общества. И в этом смысле важной сущностной характеристикой любой технологии становится ее нормативность.

Эта характеристика является ключевой и для социальных технологий, в том числе технологий юридических и политических. Они основаны на знаниях о социальных нормах (их сущности, содержании, механизме реализации) и применении этих знаний для решения стоящих перед человеком задач. При этом генетически все виды социальных норм были производны от исходных общесоциальных норм-принципов, которые усваивались человеком в процессе социализации и становились его базовыми антропологическими характеристиками. К этим принципам относились принцип добра (непричинения вреда окружающим), принцип доверия (недопустимости обмана окружающих) и принцип возмездности (возможность получения от окружающих только того, что эквивалентно предоставленного окружающим самим человеком).

Вместе с тем в процессе исторической дифференциации социальных регуляторов каждая разновидность социальных норм получала свои особенные свойства, связанные с неодинаковым наполнением их содержания и объема. Это породило, в частности, особенности норм правовых и политических и, как следствие, различие политических и юридических технологий.

3. Сущностные различия политических и правовых технологий лежат, как представляется, в плоскости соотношения целесообразности и

¹ Демидченко В.В. Понятие политических технологий: сущность, формы и виды // Власть. 2015. Вып. 12. С. 140.

справедливости как вторичных принципов, уточняющих и конкретизирующих базовые общесоциальные принципы добра, доверия и возмездности.

В политике, как системе отношений по поводу публичной власти, определяющую роль для решения задач результативного социального регулирования получает целесообразность. Здесь нормальным является все то, что обеспечивает получение и удержание искомой власти с наименьшими издержками для ее соискателя и обладателя.

В праве, как системе отношений по поводу общесоциальных ценностей, в основе эффективного социального регулирования оказывается справедливость, а нормальным будет все, что позволяет приумножить социальные ценности с наименьшими издержками для общества в целом и защитить его интересы при условии соответствия между тем, что отдельный субъект дает обществу и что он получает от общества.

Особенности норм отражаются на особенностях соответствующих социальных технологий.

Основанные на целесообразности политические технологии характеризуются партийностью (индивидуальностью) защищаемого интереса. Здесь принципы добра (непричинения вреда) и доверия (недопустимости обмана) распространяются, прежде всего, на собственных политических соратников. Они же могут рассчитывать и на выгоды от положительных политических результатов, эквивалентные собственному вкладу в их получение (принцип возмездности). Эти технологии обеспечивают высокую (хотя и исторически кратковременную) результативность решения поставленных задач.

Технологии юридические основаны на общности (коллективности) интереса. Принципы добра и доверия здесь постулируются как всеобщие, а справедливость – не как групповая, а как общесоциальная. Применением таких технологий, по нашему мнению, решению актуальных социальных задач придается большая историческая устойчивость и долговременная эффективность.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Российская Федерация имплементировала большинство положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹, принятой Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от октября 2003 г., и в настоящее время практически все они нашли отражение в российском законодательстве. В рамках реализации Конвенции в Российской Федерации была принята Национальная стратегия противодействия коррупции² (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460), утверждается Национальный план противодействия коррупции³, включающий комплекс мер по обеспечению государственной антикоррупционной политики России. Указанные документы направлены на реализацию ст. 5 Конвенции «Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции» главы II «Меры по предупреждению коррупции».

В силу ст. 6 названной Конвенции ООН каждое государство-участник принимает такие меры, какие с учетом его правовых принципов могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с данной конвенцией. При условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной⁴. Положения

¹ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 01.05.2024).

² Собрание законодательства РФ. 23.08.2021. № 34. Ст. 6170.

³ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402519978> (дата обращения: 01.05.2024).

⁴ Ведяшкин С.В., Мигачев Ю.И., Поляков М.М. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в Российской Федерации и Республике Беларусь // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 45. С. 38–49.

аналогичного содержания закреплены и в вышеуказанной Конвенции Совета Европы.

Сфера административной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений является новым и чрезвычайно важным направлением антикоррупционной работы.

Частью 1 ст. 19.28 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Важным аспектом при применении данной нормы является установление места совершения административного правонарушения, поскольку в большинстве случаев это влияет на определение подсудности дела.

Вопросы с определением места совершения правонарушения возникают, когда, например, передача денежных средств осуществляется путем банковского перевода, в том числе с использованием банковского программного обеспечения, установленного в мобильном устройстве (смартфоне, планшете и т.д.). При этом банковский счет может быть открыт и с персонального компьютера или мобильного устройства, без посещения конкретного офиса банковского учреждения. Установить местонахождение лица в таких случаях затруднительно.

В судебной практике сложились различные подходы относительно того, как в данном случае следует определять место совершения правонарушения – по месту открытия счета отправителя или по месту открытия счета получателя этих денежных средств.

Представляется, что вне зависимости от наличия или отсутствия каких-либо исключаяющих ответственность положений объективная сторона ст. 19.28 КоАП РФ подлежит уточнению. Указанные категории «в интересах юридического лица», «от имени юридического лица» должны находить должное разъяснение, не позволяющее толковать любое, например, неправомерное (коррупционное) деяние работника или находящегося в ином подчинении как совершенное в интересах юридического лица. Понимание пределов правомерного поведения требует формальной определенности состава административного правонарушения.

Местом совершения правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, должно являться место «совершения» признаков объективной стороны. В частности, передача – любые действия, связанные с отчуждением (вручение, пересылка, оставление в обусловленном месте и др.) объектов, имеющих материальную ценность, либо документов,

опосредующих права на них и предполагающие переход права собственности на эти объекты.

В тех случаях, когда затруднение вызывает определение места совершения административного правонарушения (перевод в движении, перевод из-за рубежа и т.д.), считать местом его совершения место нахождения юридического лица, в интересах которого совершена передача (в современных правоприменительных условиях это мало вероятно, но эффективно, единообразно и обеспечивает достижение цели административной ответственности и законодательства о противодействии коррупции!).

Представляется практически значимым предложение (до изменений КоАП РФ и практики применения ст. 19.28) местом совершения административного правонарушения, при затруднении определения места его совершения, считать место открытия банковского счета получателя.

А.В. Илюшин

ГАРМОНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В правовом регулировании отношений с использованием административно-правовых механизмов существует ряд объективных и субъективных сложностей, требующих повышенного к ним внимания: значительное количество нормативных актов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, множественность областей общественной жизни и органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления в соответствующих сферах. Особая сложность указанных отношений состоит и в том, что в процессе государственного управления вопросами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации используется принцип «двух ключей», понимание и внутреннее содержание которого может видоизменяться в зависимости от жесткости и устойчивости вертикали власти¹.

¹ Ведяшкин С.В., Илюшин А.В. Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 53–62.

Печально видеть, когда невозможность реализации действительно разумных инициатив региональных властей (например, в части установления субъектом Российской Федерации административной ответственности за нарушение законодательства о тишине), по причине отсутствия формального взаимодействия между органами федеральной и региональной власти, превращаются в «мертвые» не в начале 2000-х гг., а в настоящее время.

К примеру, соответствующая норма, введенная на территории г. Москвы еще в 2014 г., фактически бездействовала восемь лет (по причине отсутствия у органов МВД РФ полномочий на составление соответствующих протоколов) и получила реальные механизмы своей реализации только благодаря Постановлению Конституционного Суда РФ от 06.04.2023 № 15-П¹ и Соглашению между МВД России и Правительством Москвы, утвержденному распоряжением Правительства РФ от 29.05.2023 № 1388-р².

Формально-юридически причина произошедшего понятна (отсутствие соглашения между МВД РФ и органом субъекта РФ), но как таковая указанная причина, по моему мнению, является искусственно созданной. При этом анализ судебных актов Верховного Суда РФ, приведших к формированию подобной системы реализации полномочий государства в части привлечения правонарушителей к административной ответственности, указывает на то, что устранение подобных причин, исходя из единства системы правового регулирования общественных отношений, возможно путем законодательного изменения формулировки ч. 6 ст. 22.2 КоАП РФ и более детального закрепления в соответствующих федеральных, в том числе Федеральный закон РФ «О полиции», и региональных КоАПах норм взаимно-отсылочного характера.

Другим способом разрешения данной проблемы является возведение правового регулирования таких вопросов на федеральный уровень (отраслевого законодательства и, соответственно, норм КоАП РФ). Принятие соответствующих федеральных законов приведет к полному нивелированию вышеуказанной проблемы.

¹ Российская газета. 18.04.2023. № 83.

² URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305290083?ysclid=lzv8vfbzds120778598>

Вызывает справедливые вопросы и отсутствие в региональных законах об административной ответственности (в отличие от норм КоАП РФ) правовых механизмов дифференциации мер административной ответственности за отдельные правонарушения. К примеру, установленный административным законодательством Москвы административный штраф в сумме 5 000 рублей за неоплату (несвоевременную оплату) размещения транспортного средства на платной городской парковке носит твердый (абсолютно определенный) характер независимо от обстоятельств допущенного нарушения (период просрочки оплаты/неоплаты, стоимость парковочного пространства и т.п.).

При этом надо отметить, что Конституционный Суд РФ в Определении от 30.05.2024 № 1129-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Владимира Владимировича»¹ на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 8.14 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» признал названную норму не нарушающей конституционные права граждан, так как в силу очевидного характера такого нарушения названная норма направлена на обеспечение общей и частной превенции.

Несмотря на безусловное уважение к деятельности Конституционного Суда РФ и его несомненный авторитет, юридическая безупречность правовой позиции высшей судебной инстанции России в оценке поставленного перед нею нормативно-правового вопроса абсолютно очевидной не является.

Подобная дискуссионность избранных самим законодателем, а также органами исполнительной и судебной власти походов к регулированию и разрешению обозначенных обществом актуальных проблем позволяет научным школам страны осуществлять научно-практические поиски наиболее оптимальных их решений, в том числе путем выработки оптимальных решений при обсуждении и принятии нового Кодекса РФ об административных правонарушениях.

¹ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.04.2024).

К ВОПРОСУ О РОЛИ ЗАКОННОСТИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Наиболее распространено в теории права определение законности как строгого и неуклонного исполнения законов и иных нормативно-правовых актов¹. Данное понимание законности игнорирует её содержательную, сущностную составляющую, правовое содержание и значительно сужает её роль в правовом регулировании.

Определение законности только как соблюдения и исполнения правовых предписаний исключает оценку качества действующего законодательства, его соответствия интересам индивидов, общества, государства, потребностям правового регулирования общественных отношений. Исключается критический анализ нормативно-правовых актов, препятствующих развитию общественных отношений, не учитывающих реальные социальные, экономические, политические условия и факторы. Более того, законодательство (в первую очередь, законы) является важнейшим элементом структуры законности, составляет её основание. И для поддержания устойчивого режима законности в обществе необходимо обеспечить качество законодательства, его соответствия естественно-правовым и социальным требованиям.

Законность необходимо рассматривать как систему требований, обеспечивающих выражение основополагающих правовых ценностей в законах и иных нормативно-правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений.

Основные требования законности: своевременное и надлежащее регулирование общественных отношений, находящихся в сфере правового воздействия, верховенство закона, закрепление и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, строгое и неуклонное соблюдение и исполнение действующего законодательства, подзаконность деятельности всех ветвей власти, наличие системы контроля и надзора.

¹ См.: Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М. : Эксмо, 2010. С. 410; Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М. : Зерцало, 1998. С. 506.

Данные требования законности позволяют обеспечить и качество законодательства, и формирование эффективного механизма его реализации, контроля и надзора, и в конечном итоге правопорядок в обществе.

Требования, составляющие содержание законности, обращены ко всем элементам правовой системы.

Правотворческая деятельность государства, в первую очередь, должна осуществляться строго в соответствии с такими требованиями, как требование своевременного и надлежащего регулирования общественных отношений, находящихся в сфере правового воздействия, закрепление и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, верховенства закона.

Своевременность правового регулирования обеспечивает динамизм законодательной системы, отражающий постоянный процесс эволюции общества. Надлежащее регулирование общественных отношений требует от субъектов правотворчества, во-первых, тщательного анализа природы регулируемых отношений, потребностей их участников в целях выбора адекватных средств правового регулирования. Во-вторых, исключение противоречий и пробелов в законодательстве. В-третьих, обеспечение согласованности правовых норм и иных социальных регуляторов.

Ориентация законодательной деятельности на закрепление и гарантирование прав и свобод человека способствует формированию развитого гражданского общества, где высшей социальной ценностью является человек, где созданы условия для достойной жизни каждого члена общества, а также обеспечиваются основополагающие естественно-правовые ценности, такие как свобода, равенство, справедливость.

Верховенство закона как требование к правотворческим органам государства означает, во-первых, регулирование наиболее важных общественных отношений только законами как нормативно-правовыми актами, выражающими волю государства, в основе которой лежит общая согласованная воля населения, составляющих его социальных групп и слоев, что обеспечит демократический характер законодательства. Во-вторых, данное требование законности означает неуклонного соблюдения иерархичности в системе нормативно-правовых актов (верховенства конституции по отношению к законам и законов по отношению к подзаконным актам).

Правоисполнительная и правоприменительная деятельность должна осуществляться в соответствии с такими требованиями, как строгое и неуклонное соблюдение и исполнение действующего законодательства, подзаконность деятельности всех ветвей власти, наличие системы контроля и надзора. Реализация данных требований органами государственной власти и должностными лицами обеспечивает, с одной стороны, подзаконность деятельности самих органов государства и должностных лиц, исключение произвола и злоупотреблений с их стороны по отношению к другим субъектам общественных отношений. С другой стороны, осуществляется перевод законодательных положений в фактическое правомерное поведение субъектов правоотношений, что ведет к установлению и поддержанию устойчивого правопорядка в обществе.

Требования законности адресованы не только к органам государства и должностным лицам, но и к физическим лицам и их объединениям. Необходимо отметить, что требования законности обращены, в первую очередь, к правосознанию индивидов с целью обеспечения четкого понимания важности и значимости законов как для самого индивида, так и для общества в целом. Как следствие, формирование внутренней установки на правомерное поведение, воспитание «чувства законности как побуждения соблюдать установленные законы».¹ «Чувство законности выражается в двух формах: «1) не нарушай чужого права и 2) не допускай нарушения твоего права»². Строгое исполнение и соблюдение индивидами и их объединениями законов и подзаконных нормативно-правовых актов заставляет органы государства и должностных лиц действовать строго в рамках закона. Как говорил Г.Ф. Шершеневич в своей публичной лекции «О чувстве законности», «законность управления развивает чувство законности в гражданах, а чувство законности укрепляет законность управления»³.

Таким образом, законность играет одну из важнейших ролей в правовом регулировании общественных отношений, обеспечивая качество законодательства, формирование у субъектов внутренней убежденности и установки на строгое и неуклонное исполнение и соблюдение

¹ О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. //Ученые записки Императорского Казанского университета. 1898. № 2. С. 60.

² Там же. С. 65.

³ Там же. С. 63.

законов и соответствующих им подзаконных актов и, как результат, установление и поддержание устойчивого правопорядка в обществе.

А.В. Баранов

ОХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА

В науке понятие функции права исследовано довольно обстоятельно. И эту проблему вряд ли можно отнести к числу наиболее острых, дискуссионных в теории государства и права. Споры в основном идут вокруг различных видов функций права, критериев их классификации, функций отдельных элементов системы права – отраслей, институтов, норм.

Функции права находятся между собой в органическом единстве, находят свое проявление в реальной общественной жизни, реальных общественных отношениях и поэтому их сущность, содержание и значение могут быть выявлены только в процессе их взаимосвязи как между собой, так и с теми социальными и правовыми явлениями и процессами, на организацию и упорядочение которых и нацелено действие права.

Кроме того, поскольку общественные отношения динамичны, то, соответственно, и сами функции права могут быть рассмотрены только в их постоянном развитии. Как справедливо отмечает Т.Н. Радько, «исследование функций права в движении, развитии позволяет выяснить действительную картину функционирования правовой системы, обнаружить в ней изменения, вызванные изменениями более глубокого порядка, происходящими в общественных отношениях, на которые призвано влиять право»¹.

Традиционно в юридической литературе функции права подразделяются на общесоциальные (внешние) и собственно (или специально-) юридические (внутренние)². «Первые показывают, на какие сферы об-

¹ Радько Т.Н. Теория функций права. М., 2014. С. 25.

² См., например, Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2002. С. 176.

ственной жизни осуществляется юридическое воздействие, а второе – каким образом это юридическое воздействие осуществляется»¹. К числу общесоциальных функций права, как правило, относят политические, экономические, социальные и экологические функции права². Не отрицая особенностей воздействия права на различные сферы жизни общества, тем не менее, следует заметить, что такое разграничение, хотя и является традиционным для юридической науки, в то же время представляется не вполне оправданным. Между собственно юридическими и общесоциальными функциями существует обусловленная их природой взаимосвязь, и следует вести речь не о разных функциях права, а о классификации одних и тех же функций по разным основаниям. В зависимости от характера воздействия права на общественные отношения выделяются собственно регулятивная и охранительная функции права как направления правового воздействия, непосредственно отражающие сущностные начала права, и именно в силу этого их можно рассматривать как собственно правовые. Но право не существует и не может существовать в некоем социальном вакууме. Право находится в связи со всеми неправовыми явлениями нашей жизни и включается в общий механизм общественного бытия как известная его часть, как некоторое колесо этого механизма³. В этой связи уместно вести речь о классификации функций права в зависимости от тех сфер жизни общества, в которых они находят свое проявление, т.е. политических, экономических, социальных, экологических.

Несомненно, регулятивная и охранительная функции права выступают как всеобщие универсальные механизмы правового воздействия на общественные отношения. При этом следует иметь в виду, что регулятивная и охранительная функции права – это парные юридические категории, находящиеся в неразрывном единстве и взаимодействии как две стороны единого праворегламентационного процесса. В юридической литературе, как научной, так и учебной, сложилось устойчивое представление о том, что регулятивная функция подразделяется на два

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права : учебник. М. : Спарк, 2000. С. 195.

² См., например, Шамаров В.М. Функции права: их содержание и классификация // Право и общество. 2015. № 1 (13). С. 62.

³ Карнер И. Социальные функции права / пер. Л.В. Геркан; под ред. Я.А. Берман. М. : Пг. : Гос. изд-во, 1923. С. 11–12.

подвида: регулятивно-статическую и регулятивно-динамическую¹. Охранительная же функция столь же традиционно рассматривается как некий обладающий единством воздействия «монолит»², либо в ней выделяют в качестве дополнительных (вспомогательных) функций (подфункций) предупредительную, восстановительную, пресекательную, превентивную³. В то же время охранительная функция представляет собой направление воздействия права на охрану и защиту общественных отношений, которые с позиции интересов личности, государства и общества представляют ценность и нуждаются в гарантировании средствами государственного принуждения. Реализуется эта функция посредством таких правовых инструментов, как запреты, санкции норм права, юридическая ответственность. Установление правовых запретов, нормативное закрепление санкций уже предполагают пассивное воздействие на сознание и поведение субъектов права посредством формирования у них установки на отказ от противоправного поведения, т.е. достигается одна из целей воздействия права – охраняются существующие общественные отношения, им обеспечиваются нормальные условия существования и развития. В этом случае представляется вполне обоснованным вести речь о статической составляющей охранительной функции права. Возникновение же и реализация охранительного правоотношения, юридическим фактом для которого служит совершение правонарушения, и, как следствие, применение к правонарушителю мер государственного принуждения отражают динамику охранительного воздействия права.

Таким образом следует признать, что не только регулятивная, но и охранительная функция права может быть рассмотрена с точки зрения статического и динамического проявления.

¹ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 64.

² Теория государства и права / под. ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. Екатеринбург, 1996. С. 241–242.

³ Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011. С. 9.

А.А. Трынченков

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Указом Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”»¹ устанавливалось, что в целях повышения эффективности государственной службы и, в свою очередь, в интересах укрепления государства и развития гражданского общества необходимо осуществить в далёких теперь уже 2003–2005 гг. комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы Российской Федерации.

По прошествии значительного периода появился Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»².

Более того, в целях реализации Указа были приняты нормативные правовые акты, в частности: Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р «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»³, Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе “Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации”»⁴, а так же разработанные Министерством труда и социальной защиты «Методические рекомендации по внедрению механизмов, обеспечивающих сохранение кадрового потенциала

¹ Российская газета. 23.11.2002. № 223.

² Собрание законодательства РФ. 15.08.2016. № 33. Ст. 5165.

³ Собрание законодательства РФ. 19.09.2016. № 38. Ст. 5604.

⁴ Собрание законодательства РФ. 13.03.2017. № 11. Ст. 1573.

государственной гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти»¹.

И далее был издан Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», где снова речь шла о стимулировании гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности и о внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих.

Казалось бы, при таком нормативном подходе и временном периоде в 20 лет сейчас осталось только констатировать решение всех поставленных задач, как бы они ни были поименованы. Однако, к сожалению, это не так.

Почему так произошло? Вероятно, потому что были осуществлены попытки точечного решения поставленных задач, тогда как все задачи имеют системный характер и не могут быть решены по отдельности. И для системного же их понимания, как представляется, сначала следует устранить их разрозненность, проистекающую из множественного разделения на отдельные категории. Действительно, если мы будем рассматривать приведённые выше нормативные правовые акты, то увидим в них и проблемы, и негативные тенденции, и основные направления совершенствования, и ряд других категорий, описывающих, по сути, одни и те же явления. И действительно, если рассматривать негативную тенденцию, то это не что иное, как проблема, требующая своего решения. Ровно то же самое можно сказать и о задачах, появление которых снова будет следствием необходимости. И даже основные направления деятельности отталкиваются от проблематики. Поэтому логично выделить всего две категории: существующие проблемы и меры, которые нужно предпринять для их решения.

Учитывая, что рассмотрение указанных в законодательстве проблем всегда с необходимостью проявляет их взаимосвязанность и комплексный характер, логично будет их сгруппировать по заявленным направлениям деятельности, предусматривающим их решение, а также выделить новые. Причём отдельные среди поименованных в указах, как видится, логично было бы объединить в рамках одного направления. Итак, какие это направления:

¹ Документ опубликован не был, текст размещён на сайте <https://rosmintrud.ru/>

1. На первое место, как представляется, необходимо поставить совершенствование системы организации и управления государственной службой.

Эта деятельность является самоорганизуемой. Поэтому повышение эффективности её осуществления начинается именно с внутриорганизационной деятельности.

И в рамках этого направления следует объединить определение государственной политики в сфере организации и управления государственной службой (а не только кадровой политики), формирование, исходя из этого, системы управления государственной службой, совершенствование кадровой работы, внедрение современных технологий государственного управления в рассматриваемой сфере и сбалансированного ресурсного обеспечения, а также сюда следует отнести совершенствование нормативного правового регулирования как процесс юридического оформления не только целей, задач, мероприятий, но и закрепления результатов реализации таковых.

Именно в рамках данного направления следует решать такие проблемы, как отсутствие сбалансированной системы учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих (показателей эффективности); отсутствие чётких критериев продвижения по службе, снижающая роль профессионального характера найма; проблема зависимости карьеры, прежде всего, от личного отношения руководителя государственного органа, нежели от профессионального уровня и деловых качеств государственного служащего; проблема недостаточной устойчивости и стабильности кадрового состава государственных служащих; нестабильность государственных органов, частая смена руководителей, нередко приводящая к изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих.

2. Второе направление можно обозначить как «повышение привлекательности для граждан государственной гражданской службы».

И здесь должны быть предусмотрены мероприятия, направленные на решение таких проблем, как неконкурентность заработной платы гражданских служащих; несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности; низкий авторитет и престиж государственной службы в обществе; затруднения в привлечении на государственную службу

квалифицированных специалистов и руководителей, отток государственных служащих в негосударственный сектор экономики; половозрастная структура, не соответствующая половозрастной структуре занятого населения страны, и в целом неудовлетворительный кадровый состав государственных служащих; низкий образовательный уровень государственных служащих; недостаточный профессионализм и компетентность государственных служащих; невысокий качественный уровень исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг; рост численности государственных служащих.

3. Наконец, третье направление возможно назвать как «обеспечение законности и государственной дисциплины на государственной службе».

В рамках данного направления следует решать такие проблемы, как несовершенство механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе; недостаточность законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих; коррупция в системе государственной службы¹.

Таким образом, с одной стороны, даже безотносительно спорности выделения проблем государственной службы и путей их решения, они были сформулированы и подкреплены перечнем необходимых мероприятий направления развития государственной гражданской службы. С другой стороны, обнаруживается систематическое неисполнение или формальное исполнение этих мероприятий, что с необходимостью влечёт недостижение поставленных целей. Поэтому важно, чтобы в ближайшее время мы перешли от слов к делу. Причём следует ещё раз подчеркнуть, что результат может быть достигнут только при сбалансированности системы мероприятий, без их перекоса просто в сторону ужесточения требований и ответственности гражданских служащих.

¹ Ведяшкин С.В., Глухов Е.А. Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 47. С. 35–57.

А.В. Даньшин

НАРОДНЫЕ ЗАСЕДАТЕЛИ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Институту народных заседателей Китайской Народной Республики в этом году исполняется 70 лет. На состоявшемся в 1953 г. Всекитайском совещании работников юстиции было заявлено о необходимости постепенного введения в стране института выборных народных представителей, которые должны были обладать равными с профессиональными судьями права. Примером такого представительства стал для руководства страны опыт Советского Союза. Уже в первую Конституцию КНР 1954 г. была включена статья, закрепившая этот институт (ст. 75)¹. На следующий день после принятия этой Конституции в «Законе об организации Народного суда Китайской Народной Республики» участие народных заседателей при рассмотрении любых дел, кроме «несложных гражданских и незначительных уголовных», было установлено в качестве обязательного условия работы народных судов (ст. 8, 9)². Однако, в годы «великой культурной революции» 1966–1976 гг., которая уничтожила все демократические основы судебной власти³, был упразднён и институт народных заседателей.

Возрождение этого института началось с принятием в 1982 г. «Закона КНР об организации народных судов» и получило затем своё развитие в Гражданско-процессуальном (1991 г.) и Уголовно-процессуальном (1996 г.) законах КНР. Наиболее радикальное реформирование института народных заседателей происходит в последние годы, что связано с принятием в 2018 г. первого в истории страны отдельного

¹ Конституционные акты Китая. Хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет. 2014. С. 99. URL: <http://istfil.bgpu.ru/> (дата обращения: 12.01.2024).

² Закон об организации Народного суда Китайской Народной Республики: [Принят первой сессией Всекитайского собрания народных представителей первого созыва Китайской Народной Республики 21 сент. 1954 г.]. М.: Госюриздат. 1955. С. 8.

³ Трошинский П.В. Эволюция правовой системы Китайской Народной Республики (1949–2018 гг.): историко-правовой аспект (с перечнем действующих законов КНР). М.: Изд. дом ВКН. 2018. С. 54.

«Закона КНР о народных заседателях»¹. Изменения коснулись возрастного ценза, который увеличился с 23 до 28 лет, а также образовательного ценза, который, наоборот, был снижен с высшего до «как правило среднего» (ст. 5). Последнее обстоятельство направлено на расширение социального состава народных представителей, среди которых лиц с начальным образованием было в 2022 г. более 12%². В то же время бывшие судьи и прокуроры могут стать народными заседателями лишь через два года после своей отставки, исключая те регионы, где они работали.

Одним из главных достижений в развитии демократических основ института народных заседателей в Китае официально считают систему их многоступенчатого случайного отбора, которая призвана обеспечить справедливость и беспристрастность деятельности народных судов. Списки претендентов в народные заседатели формируются методом случайной выборки местными органами юстиции, судами и общественными организациями, не исключая и возможности самовыдвижения. Все претенденты обязательно сдают экзамены на знание основ права, и только успешно их сдавшие включаются путём жеребьёвки в окончательный список народных заседателей, который утверждается сроком на пять лет постоянными комитетами местных Собраний народных представителей (ст. 8–13). Народные заседатели в судах первой инстанции обязательно участвуют в рассмотрении таких уголовных, гражданских и административных дел, которые являются социально значимыми или вызывают большой общественный резонанс (ст. 15).

Самой значительной инновацией в совершенствовании института народных заседателей КНР является учреждение двух видов судов с их участием: в составе одного судьи и двух заседателей или в составе трёх

¹ 中华人民共和国人民陪审员法 (2018 4月27日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议) [Закон Китайской Народной Республики о народных заседателях (Второе заседание Постоянного комитета 13-го Всекитайского собрания народных представителей 27 апреля 2018 года)]. URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/peoples-assessor-law-20180407/chn> (дата обращения: 12.01.2024).

² 人民陪审员制度的中国实践: 权威发布 - 中华人民共和国最高人民法院 (最高人民法院 发布时间) [Китайская практика системы народных заседателей: официальное сообщение Верховного народного суда Китайской Народной Республики (Oct. 11, 2022)]. URL: <https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-374801.html> (дата обращения: 12.01.2024).

судей и четырёх народных заседателей, причём уголовные дела, за которые предусмотрены наказания в виде лишения свободы на срок более десяти лет, пожизненного заключения или смертной казни, а также гражданские или административные дела о приобретении земли и сносе строений, защите окружающей среды, безопасности детей и другие (ст. 16) должны в обязательном порядке рассматриваться коллегией из семи человек. Работа расширенной коллегии во многом совпадает с принципами работы суда присяжных, решения которого касаются только вопроса виновности или невиновности, однако полноценным судом присяжных такую коллегию назвать нельзя, так как эти решения «судьи без мантии» принимаются совместно с теми, кто в такие мантии облечён. В то же время коллегия из трех человек работает как классический «суд шеффенов», рассматривая как по вопросы установления фактов, так и по вопросы применения права (ст. 21–23).

За последние пять лет в Китае с участием народных заседателей было рассмотрено около 1 млн административных, 2 млн уголовных и 9 млн гражданских дел, причём значительное превышение последних над всеми остальными официально признано в Китае наиболее важным достижением проводимой сейчас в стране судебной реформы¹.

Изучая новаторскую конструкцию дуалистической модели института народных заседателей в Китайской Народной Республике необходимо учитывать, что одной из особенностей современной «судебной системы с китайской спецификой» является отрицание принципа независимости судебной власти «как проявления западных заблуждений», а также очевидный для Китая, но неприемлемый для современных демократических государств безусловный партийный контроль над деятельностью судей и судов.

¹ 人民陪审员制度的中国实践 [Китайская практика...]. URL: <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-374801.html> (дата обращения: 12.01.2024).

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Право на образование можно назвать краеугольным камнем правового и социального статуса современного человека. От степени и качества его реализации зависит осуществление целой группы конституционных политических и экономических прав, в частности права на «участие в управлении делами государства» (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), права на «равный доступ к государственной службе» (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), права на труд (ст. 37 Конституции РФ), права на занятие предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), «права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры» (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ) и пр.¹

В этой связи хотелось бы отметить некоторые позиции, характеризующие современное состояние образования, а также возможности его получения.

1. Образование не следует рассматривать только в контексте деятельности учреждений, осуществляющих обучение и просвещение. Так, значительную роль в процессе формирования знаний, умений и навыков играют родители², в этой связи закономерно, что их мнение учитывается при выборе и наполнении институциональных форм получения образования.

2. Образовательный процесс можно использовать как средство сплочения граждан, проживающих в условиях мультикультурализма. А.М. Кальяк считает, что «большинство современных стран характеризуется наличием различных этнических, расовых, религиозных групп, и образование может вносить свой вклад в формирование (осо-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 4.

² Томас Г. Образование: Очень краткое введение / пер. с англ. под науч. ред. С.Р. Филоновича. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 5.

бенно среди подрастающего поколения) чувства общности исторической судьбы, принадлежности к данному единому обществу»¹. Подобная характеристика особенно актуальна с учетом разнообразия национально-культурного состава Российской Федерации, а современная образовательная система должна стать основой для трансформации представлений о разобщенности граждан в силу их видимых и внутренних различий. В то же время образовательный процесс не может нивелировать самобытность отдельных общностей, их уникальный быт и культуру, а, напротив, способен развивать идеи всеобщей солидарности и стать средством преодоления вредных стереотипов о людях и социальных процессах.

3. Современное образование имеет непрерывный характер, обусловленный высокой конкуренцией на рынке труда, доступностью данных, развитием информационных технологий, позволяющих использовать дистанционный формат обучения, в том числе посредством платных и бесплатных сервисов в сети «Интернет» (Coursera, SkillBox). Упомянутые и иные сервисы отличаются от традиционного режима получения образовательных услуг на базе высших учебных заведений высокой степенью мобильности, возможностью выбора наилучших учебных материалов, который не ограничивается ресурсами отдельного образовательного учреждения.

4. Доступность среднего и высшего образования в современный период приобрела массовый характер. В отличие от XIX – начала XX в. право на получение образования доступно как мужчинам, так и женщинам, как субъектам, имеющим высокое социальное положение и (или) соответствующий доход, так и гражданам, не располагающим таковыми. В этой связи глобальное неравенство в указанной сфере перестало существовать еще в прошлом столетии. Однако и в настоящее время для определенного количества социальных групп образовательный процесс менее доступен, чем для большей части населения². Так, Комитет ООН по правам ребенка (2014 г.) обратил внимание на образовательную сегрегацию обучающихся цыганской национальности в

¹ Кальяк А.М. Поколения прав человека и право на образование // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2019. № 14, т. 19. С. 41.

² Ведяшкин С.В. К вопросу о социальном назначении современного административного права // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / отв. ред. М.М. Журавлев и др. Ч. 69. Томск, 2016. С. 20–21.

РФ¹. В докладах Российской Федерации (2011–2019 гг.) об особенностях правового статуса детей с инвалидностью указано, что к 2018 г. безбарьерная среда для маломобильных категорий несовершеннолетних создана в только в 22,8% общеобразовательных организациях. Несмотря на то, что этот показатель превышает запланированный на 0,5%, он означает следующее: далеко не всем детям с ограниченными возможностями здоровья доступны образовательные услуги наравне со сверстниками². Также необходимо обратить внимание на положение детей, проживающих в сельской местности, в которой, несмотря на реализацию государственной программы «Земский учитель», наблюдается хроническая нехватка педагогов.

Обозначенные проблемы наводят на мысль о том, что для современной образовательной системы, как, впрочем, и для всей системы правоотношений, актуальна адресная поддержка уязвимых социальных групп.

М.Ю. Спири

О СТРУКТУРЕ И ОСНОВНЫХ ЗАДАЧАХ СОВРЕМЕННОЙ МОРФОЛОГИИ ПРАВА

Морфология права примерно с середины XIX в. представлена в структуре теоретической юриспруденции (общей теории права) в качестве учения об источниках и формах права или доктрины формальных источников права. Особой устойчивостью морфология права обладает в рамках романо-германской правовой традиции (в том числе в россий-

¹ Перечень вопросов, подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением первоначального доклада Российской Федерации (CRC/C/RUS/4-5). База данных договорных органов // Официальный сайт ООН. 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fRUS%2f4-5&Lang=ru (дата обращения: 13.03.2024).

² Объединенные шестой и седьмой периодические доклады Российской Федерации о выполнении положений Конвенции о правах ребенка (CRC/C/RUS/6-7). База данных договорных органов // Официальный сайт ООН. 2021. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fRUS%2f6-7&Lang=ru (дата обращения: 13.03.2024).

ской дореволюционной догматике права). Раздел, посвященный проблематике формальных источников права, можно обнаружить во многих современных французских и немецких учебниках по общей теории права. Данный сегмент теоретической юриспруденции представлен и в догматике права англоязычных стран, а также активно изучался советскими теоретиками права в 40–80-е гг. XX в.¹

Концептуальные основы формирования и последующего развития российской морфологии права были заложены в известных работах Г.Ф. Шершеневича², С.Л. Зивса³ и М.Н. Марченко⁴, посвященных анализу как источников права (общая или генеральная морфология права), так и форм права (частная или специальная морфология права).

Структура юридической морфологии является достаточно сложной, поскольку её развитие предполагает сочетание анализа общей системы форм права, характерных для всех национальных правовых систем (универсальная морфология права), и анализа национальной (внутригосударственной) системы форм права, развивающейся в рамках отдельного общества (национальная и отраслевая морфология права).

Особое внимание следует обратить на принципиальное соотношение единой юридической формы общественных отношений (правовой формы)⁵ и системы устойчивых внешних форм объективного права (формальных источников права). В рамках взаимодействия этих категорий (правовая форма и формы позитивного права) происходит их качественное взаимодополнение и взаимное влияние друг на друга; в этом контексте морфология права в широком смысле должна обязательно содержать в себе учение о правовой форме. С методологической точки зрения анализ единой формы права должен предшествовать изучению множественности форм позитивного права.

¹ См.: Спирин М.Ю. Основные этапы развития советской морфологии права (доктрины источников и форм права) // Евразийский юридический журнал. 2023. № 11 (186). С. 90–92.

² Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: философия права. Часть теоретическая. Т. 1, вып. 2. М. : Изд-е бр. Башмаковых, 1911.

³ Зивс С.Л. Источники права. М. : Наука, 1981.

⁴ Марченко М.Н. Источники права. М. : Проспект, 2005; Марченко М.Н. Источники права. 2-е изд. М. : Норма, 2014.

⁵ См.: Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 67–76.

Таким образом, морфология права (по аналогии с морфологическими учениями в биологии, медицине, математике, геологии, филологии и других науках) является, во-первых, учением о единой (обобщённой, универсальной) форме всего объективного права и, во-вторых, учением о многообразных внешних формах закрепления нормативных предписаний (юридических норм) для регулирования общественных отношений.

Важно определить цель и принципиальные задачи юридической морфологии, что позволяет установить её основные функции, оказывающие влияние на познавательный потенциал всей теоретической юриспруденции.

Определение цели морфологии права тесно связано с вопросом о самой сущности данного компонента теоретической юриспруденции и, в свою очередь, с возможным решением «вечной» проблемы определения однозначного смысла категории «источник права»¹. Для решения этой проблемы морфология права должна обстоятельно ответить на следующие вопросы: для чего нужны и как практически используются внешние оболочки (формы) объективного права? Как они могут взаимодействовать между собой? Может ли оболочка (форма) нормативного регулирования обладать самостоятельным значением? Как и на основании каких факторов возникает юридическая сила как явление? Ответы на данные вопросы могут существенно продвинуть исследователей в направлении решения указанной выше проблемы понимания смысла источника права.

Таким образом, целью морфологии права является установление сущности того явления, которое обозначается в общей теории права и в отраслевой юриспруденции в качестве полисемантической категории «источник права».

В этом случае именно философско-правовая характеристика данной цели выводит проблематику юридической морфологии из общей теории права на уровень теоретической юриспруденции как обобщающей междисциплинарной фундаментальной юридической науки.

¹ См.: Спирин М.Ю. Источник права и юридическая сила: соотношение сущностей категорий // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2023. Т. 11, № 2. С. 24–32.

Задачи морфологии права опосредованы последовательным движением к соответствующей познавательной цели и, как правило, концентрируются вокруг изучения внешних оболочек (форм) национального и международного позитивного права, что, в свою очередь, определяет особенности функций и состава (структуры) юридической морфологии. В зависимости от последовательности такого изучения и различных критериев выделения данных форм позитивного права можно выделить большое количество конкретных задач морфологии права (системно-структурные, формально-логические, предметные, функциональные и др.), которые позволяют сделать необходимые выводы о составе (структуре) самой юридической морфологии.

При определении места и роли морфологии права в рамках теоретической юриспруденции в целом и общей теории права в частности следует отметить то обстоятельство, что юридическая морфология принципиально взаимодействует, во-первых, с учением о сущности и функциональной природе права; во-вторых, с учением о юридической норме и способах регулирования с её помощью человеческого поведения и, в-третьих, с учением о системе права и месте различных компонентов и элементов правовой реальности в этой системе.

С.В. Ведяшкин, Г.А. Исакова

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИИ

Становление института административной ответственности, формирование системы административных наказаний, профилактики административных правонарушений – это исследования рубежа XIX–XX вв.

В Германии во второй половине XIX в. под руководством Л. Гофкера формируется особое направление – административно-карательное право¹. В России, отчасти признавая его существование, позитивный

¹ Евтихеев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 305–308.

опыт криминологии, начинают стимулировать исследовательский интерес в области административной деликтологии¹.

Так, в 1897 г. И.Т. Тарасов указывает на систему мер, способствующих предупреждению совершения правонарушений полицейскими, в числе которых он отмечал: увещания, угрозы, поощрения и регламентацию. Стоит отметить, что увещания, угрозы рассматривались им как не эффективные меры превенции, поскольку имели «болѣе отрицательное, чѣмъ положительное практическое значеніе, такъ какъ, достигали цѣли въ очень рѣдкихъ случаяхъ, они въ то же время нерѣдко подаютъ поводъ къ недоразумѣніямъ въ опредѣленіи правъ и обязанностей и предѣловъ власти»².

По мнению А.А. Агеева, появление в России административной ответственности следует связывать с изданием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий», которым устанавливалась административная ответственность для граждан за нарушения обязательных постановлений органов местной власти³.

Появление системных, фундаментальных работ, посвященных проблемам административной деликтологии, деликтности, включая про-

¹ Положения, относящиеся к системе профилактики правонарушений не уголовно-правового характера, необходимости ее осуществления, встречаются и ранее XVIII–XIX вв., но вряд ли они могут быть рассмотрены как элементы системы, оказавшей влияние на формирование советской и современной российской систем профилактики административных правонарушений.

Об истории становления предупреждения, профилактики правонарушений, в целом, административных правонарушений, в частности, см. работы, например: Гучериев Х.С. Законность и профилактика правонарушений (теоретико-правовое исследование) : дис ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998; Низаметдинов А.М. Региональные особенности организации и правового регулирования профилактики нарушений общественного порядка : дис ... канд. юрид. наук. М., 2003; Обыденова Т.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершенных несовершеннолетними : дис ... канд. юрид. наук. М., 2004; Головкина А.Г. Государственная система профилактики правонарушений в современной России : дис... канд. юрид. наук. М., 2011 и др.

² Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 108–110.

³ Агеев А.А. Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 35.

блемы профилактики и предупреждения административных правонарушений, связаны с именами таких ученых-административистов, как Е.В. Додин, Л.В. Коваль, В.П. Лозбяков, Л.Л. Попов, В.И. Ремне. Их исследования датируются всего лишь 1970–1980-ми гг., что обусловлено историческими особенностями формирования отечественной системы публичных, не уголовных мер принуждения. В числе современников, продолживших развитие заложенных идей и положений, внесших значительный вклад в развитие современной административной деликтологии, стоит отметить Э.Е. Гензюка, А.Н. Дерюгу, Н.П. Мышлева, М.И. Никулина, А.П. Шергина и др.

Становлению административной деликтологии сопутствовала необходимость решения множества проблем, в числе которых особняком стоят обоснование ее самостоятельности, определение методологии, соотношение с социологией, криминологией и иными, в том числе юридическими науками, формирование понятийного аппарата и его дефиниций.

А.В. Плотникова

ТОРГОВЫЕ ПРАВА ИНОРОДЦЕВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX в.¹

Историческая память и преемственность поколений, а также единство народов России являются основой духовно-нравственных традиционных ценностей российского государства, потому именно эти духовные скрепы определяют национальную идентичность российского народа.

Согласно словарю В.И. Даля, «народ – люд, народившийся на известном пространстве; люди вообще; язык, племя; жители страны, говорящие одним языком; обыватели государства, страны, состоящей под одним управленьем»².

¹ НИР подготовлена в рамках государственного задания на 2024 год «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (№ 0851-20200033).

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. СПб. : Тип. М.О. Вольфа, 1881. 814 с.

В научной литературе нет точного определения понятию «инородцы», но распространенным мнением является, что «все неправославные обитатели империи назывались иноверцами. Этот люд иной веры, следовательно, и иного рода – инородцы, которые тоже народились на российской территории, но верили, говорили, выглядели и жили по-другому. Однако они хоть и иного рода, но были своими в отличие от иностранцев, не российских подданных»¹.

Наиболее подробная их классификация была представлена в законодательстве XIX в., но в данном исследовании мы ограничимся лишь регламентацией их торговых прав и только некоторых категорий из них.

Как указывает А.С. Амосова, «в части первой Устава 1822 г. “Права инородцев” упоминаются инородцы, не зависящие от правительства. Несомненно, законодатель имел в виду кочующие племена на пограничных территориях (бассейн Амура, пустыни Средней Азии), которые обращались к России за помощью, если возникала такая необходимость. Данной категории инородцев разрешалась беспошлинная торговля и давалось право выбирать место поселения на территории России с разрешения местного губернского начальства»².

Якутов относили к кочующему народу, поэтому они могли только лишь реализовывать свой товар на ярмарках, но им запрещалось что-либо приобретать на них, ограничивался их торг без приобретения свидетельств, если это не товары их промыслов³.

Товары финского происхождения теперь ввозились беспошлинно не только по свидетельствам Магистратов, но и по свидетельствам коронных Фохтов, выданными по уставной форме и утвержденными Губернаторами⁴.

¹ Фадеичева М.А. Этническая политика Российской империи XIX в. «Положение об инородцах» // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2003. № 4. С. 369–382.

² Амосова А.С. Правовой статус инородцев в Российской империи в XIX – начале XX вв.: опыт историко-юридического анализа // Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 1 (54). С. 137–143.

³ Высочайшее утверждение Сибирского комитета «Об ограничении торговли якутских инородцев» от 09.02.1836 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. 11. СПб., 1837. С. 112. № 8857.

⁴ Высочайшее утвержденное положение Комитета Министров, объявленное Министерством Финансов «О пропуске беспошлинно в Империю из Финляндии товаров по свидетельствам коронных Фохтов» от 03.02.1897 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. 17. СПб., 1900. С. 408–409. № 15708.

Евреям разрешалось торговать в Николаеве и Севастополе на общих основаниях. Однако данное условие не распространялось на евреев, находившихся под следствием или надзором полиции. Молодым евреям разрешалось приезжать в указанные города для обучения ремеслу.

Таким образом, исследуя вопрос о торговых правах отдельных иногородцев в XIX в., можно сделать вывод о свободе предпринимательской деятельности наравне с другими народностями и поддержке их промысловой деятельности.

А.В. Симоненко

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАДЕРЖАНИИ ОСУЖДЕННЫХ

Нормы, устанавливающие возможность кратковременного лишения свободы осужденных, впервые появились в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1924 года, глава IV которого была посвящена организации исполнения принудительных работ без содержания под стражей. В качестве одного из взысканий, налагаемых на осужденных за уклонение от отбывания принудительных работ, предусматривался арест в дисциплинарном порядке на срок до 14 суток, который налагался губернским (областным) инспектором мест заключения. Разъяснения правил производства ареста в дисциплинарном порядке в ИТК РСФСР 1924 г. отсутствовали. Примечательно, что в ст. 104 УПК РСФСР 1923 г. задержание и арест рассматривались как равнозначные понятия: в течение 48 часов, считая от момента получения извещения от органов дознания о произведенном задержании, суд, народный судья или следователь обязаны либо подтвердить арест, либо отменить его.

В Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1933 г. принудительные работы были заменены исправительно-трудовыми, и предлагалась новая мера исправительно-трудового воздействия – ссылка, совмещенная с исправительно-трудовыми работами. Появились также совершенно новые основания для применения взысканий к осужденным: са-

мовольная отлучка, порча по небрежности выданных для работы материалов и инструментов, а также нарушение общей трудовой дисциплины. Однако корректировка перечня оснований применения взысканий по отношению к осужденным не могла решить всех проблем правоприменительной практики, а потому возможность их реализации, в том числе ареста, продолжала вызывать дискуссии в научной литературе. Так, например, Ю.М. Ткачевский писал, что «право применения ареста желательно предоставить судьям, которые единолично должны применять это взыскание по ходатайству инспекций исправительных работ»¹.

При отсутствии разъяснения содержания понятия «арест» в нормах исправительно-трудового законодательства, в законодательстве уголовно-процессуальном оно продолжало использоваться как тождественное понятию «задержание», но очевидно, что речь шла о различных по своей природе мерах. Со временем данные понятия были разграничены – изначально в юридической литературе, а затем и в законодательстве. В свою очередь задержание продолжало рассматриваться исключительно как уголовно-процессуальная мера «предупреждения уклонения подозреваемого от следствия и суда», заключавшаяся в «предварительном аресте лица, подозреваемого в совершении преступления, до выяснения личности или до оформления заключения под стражу как меры пресечения»².

С принятием Исправительно-трудового кодекса РСФСР 1970 г. термин «задержание» стал использоваться в законе и применительно к осужденным. В его первоначальной редакции задержание осужденных производилось только в целях обеспечения исполнения наказания в виде ссылки. Так, согласно ч. 7 ст. 80, в случае уклонения осужденного от следования к месту ссылки орган, ведающий исполнением этого вида наказания, задерживал осужденного и немедленно направлял материал в районный (городской) народный суд для рассмотрения в течение трех суток в порядке, установленном ст. 368 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, вопроса о направлении осужденного к месту отбывания ссылки под конвоем.

¹ Ткачевский Ю.М. К вопросу о нормах исправительно-трудового права об исправительных работах без лишения свободы // Проблемы развития советского исправительно-трудового законодательства. Саратов, 1961. С. 171.

² Юридический словарь / ред. С.Н. Братусь, Н.Д. Казанцев, С.Ф. Кечекьян и др. М. : Госюриздат, 1953. С. 197–198.

Первое упоминание именно о задержании (а не аресте) осужденных в российском законодательстве связано с принятием Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. «О внесении дополнений и изменений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР». Исправительно-трудовой кодекс РСФСР был дополнен разделом II-A «Порядок и условия исполнения условного осуждения к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду и условного освобождения из мест лишения свободы с обязательным привлечением осужденного к труду». В соответствии с внесенными изменениями задержание осужденных производилось в случаях уклонения от получения предписания о выезде к месту работы, невыезде в установленный срок или неявке к месту работы, а также при самовольном выезде за пределы административного района по месту работы. Осужденные задерживались органами внутренних дел с санкции прокурора на срок не более чем на тридцать суток.

В таком виде нормы исправительно-трудового законодательства, регламентировавшие задержание осужденных, просуществовали на протяжении десяти лет, до принятия в 1993 г. Закона Российской Федерации от 18.02.1993 № 4510-1 «О внесении изменений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Исправительно-трудовой кодекс РСФСР и Закон РСФСР “О милиции”, который полностью исключил из ИТК РСФСР 1970 г. раздел II-A, а также главу XIV «Порядок и условия исполнения наказания в виде ссылки». В связи с этим все ранее действовавшие положения, касавшиеся задержания осужденных, утратили силу, а данная мера не применялась в рамках исправительно-трудового законодательства до принятия Федерального закона от 21.12.1996 № 160-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР в связи с принятием Уголовного кодекса Российской Федерации». Согласно ст. 75 данного Федерального закона, в ИТК РСФСР был возвращен раздел II-A, но уже под новым названием – «Порядок и условия исполнения наказаний в виде ареста и ограничения свободы». В рамках данного раздела вновь появились нормы, определявшие порядок задержания осужденных.

ФАКТЫ-СОСТОЯНИЯ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Проблема научного понимания и классификации юридических фактов не принадлежит к новым разделам юридической науки, но по-прежнему является актуальной в силу объективной необходимости обновления концепций юридических фактов и в общей теории права, и в отраслевых доктринах в соответствии с требованиями времени.

В науке административного права юридические факты, оказывающие непосредственное воздействие на возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений и в конечном итоге на реализацию норм административного права, практически остались за пределами научного внимания.

В юридической литературе традиционно выделяют материальные и нормативные (идеальные) признаки юридических фактов¹. К материальным признакам юридических фактов, прежде всего, относятся выраженность юридических фактов определенным образом вовне, т.е. их материальная воплощенность, а также признание в качестве юридического факта не только наличие какого-либо явления материального мира, но и его отсутствие (например, отсутствие судимости). К нормативным (идеальным) признакам юридического факта относятся закрепление юридического факта в гипотезе правовой нормы, фиксация юридических фактов в установленном законом процессуальном порядке (например, фиксация факта гражданства в паспорте гражданина), способность юридических фактов вызывать предусмотренные законом правовые последствия.

Основным критерием классификации юридических фактов является волевой критерий, на основании которого все юридические факты подразделяются на юридические действия и юридические события².

¹ Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1984. С. 13.

² Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. : Госюриздат, 1958. С. 77.

Однако деление юридических фактов только на два вида по указанному критерию не является бесспорным, так как ряд фактов несут в себе черты как действия, так и события, например, состояние на воинском учете, начавшись как правомерное действие (включение военными комиссариатами соответствующих сведений в Реестр воинского учета), продолжается как событие (течение определенного срока), при этом, в отличие от относительного события, лицо может своими действиями влиять на данное состояние (сняться с воинского учета при переезде в другой субъект РФ). Таким образом, наряду с действиями и событиями в классификации юридических фактов по волевому критерию логично выделять факты-состояния.

Юридические факты-состояния имеют большое значение в сфере государственного управления, например, состояние родства (при регистрации по месту жительства несовершеннолетнего, при даче согласия на выезд за пределы РФ несовершеннолетнего, при назначении административного наказания родителям по ст. 20.22 КоАП РФ), состояние в браке (запрещена государственная гражданская служба при непосредственной подчиненности одного супруга другому), состояние судимости, состояние недееспособности (препятствует поступлению на государственную службу любого вида), состояние административной наказанности (при назначении административного наказания за повторно совершенное правонарушение в течении одного года) и т.д.

Наряду с общими признаками юридических фактов (материальными и нормативными), присущими фактам-состояниям как разновидности юридических фактов, можно сформулировать несколько отличительных свойств состояний как специфических юридических фактов:

1. Состояния отражают длящиеся, стабильные характеристики общественных отношений и их участников. При этом необходимо заметить, что длящимся во времени может быть и событие, и действие, а состояние может не длиться (например, брак может быть прекращен вскоре после заключения).

2. Состояния не являются однократным правовым воздействием, т.е. порождают правовые последствия многократно. Этот критерий является наиболее показательным при определении отличий фактов-состояний от действий и событий, которые носят, как правило, одномоментный, разовый характер.

3. Состояния могут одновременно участвовать в динамике многих правоотношений, активно формируют статус субъектов права, например, состояние в гражданстве РФ влияет на возникновения целого ряда правоотношений в сфере государственного управления – правоотношений, связанных с призывом на военную службу, уплатой налогов, проведением публичных мероприятий, поступлением на государственную гражданскую службу, на замещение государственных должностей и т.д.

Относительно места фактов-состояний в системе юридических фактов в правовой науке нет единой точки зрения. Некоторые авторы, исследуя понятие и классификацию юридических фактов, выделяют факты-состояния в качестве самостоятельного юридического факта наряду с событиями и действиями (Л.С. Явич¹, А.К. Стальгевич², Н.Л. Гранат³), ряд ученых не признают состояние самостоятельным юридическим фактом (С.Ф. Кечекьян⁴, Р.О. Халфина⁵) или отводят ему роль лишь элемента в фактическом составе (В.П. Шахматов⁶), но в любом случае, в настоящее время необходим комплексный подход к классификации юридических фактов, использование разнообразных критериев и оснований, особенно в отдельных отраслях правовой науки. В науке административного права важное значение имеют основания классификации юридических фактов по волевому признаку, длительности, многократности вызываемых последствий, и в каждой из этих классификаций видится возможность выделения юридических фактов-состояний в самостоятельную группу.

В основе любого факта-состояния лежит обстоятельство, которое приводит к его возникновению, при этом данное обстоятельство может носить как волевой характер, так и не зависеть от воли человека. Юридические факты, лежащие в основе состояния и порождающие его, носят, как правило, разовый характер, однако, возникшее состояние в

¹ Явич Л.С. Право и социализм. М. : Юрид. лит., 1982. С. 13.

² Теория государства и права : учеб. для средних спец. учеб. заведений МВД СССР / отв. ред. А.К.Стальгевич. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрид. лит., 1973. С. 280.

³ Гранат Н.Л. Правовые отношения // Юрист. 1998. № 10. С. 9–14.

⁴ Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 173.

⁵ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 288.

⁶ Шахматов В.П. Семейное правоотношение. Красноярск, 1978. С. 9.

дальнейшем как бы отрывается от своей фактической основы, приобретает самостоятельность и продолжает действовать как длительный фактор.

Характеризуя юридический факт-состояние как длящийся, необходимо разграничить его с длящимися событиями и действиями. Основное отличие юридических фактов-состояний от длящихся событий и действий состоит в том, что они вызывают последствия многократно, тогда как длящееся событие и действие – только единожды. После того, как юридические последствия наступили, длящиеся события и действия утрачивают свое правовое значение, например, незаконное хранение наркотических средств в незначительном размере (ст. 6.8 КоАП РФ) представляет собой длящееся деяние, которое порождает правовые последствия в виде административной ответственности. Повторно административная ответственность за один и тот же состав административного правонарушения наступить не может. Юридические же факты-состояния, наоборот, существуют длительный период времени, вызывая правовые последствия периодически. При этом юридическое значение факт-состояние не утрачивает и после того, как правовые последствия наступили.

А.В. Пушкина

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО САМООХРАНЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Организации, как и физические лица, вправе осуществлять деятельность по предупреждению нарушений собственных прав. Такая деятельность обладает определённой спецификой, обусловленной статусом организаций.

При этом организация самостоятельно принимает решение о проведении самоохраны, самостоятельно выбирает способы самоохраны, самостоятельно ищет способы финансирования охранных мероприятий и самостоятельно выбирает время и продолжительность самоохраны¹.

¹ См.: Панченко В.Ю. Самоохрана прав и законных интересов как самостоятельный юридический феномен // Академический юридический журнал. 2020. № 2 (80). С. 33.

Поскольку самоохрана субъективного права имеет целью обеспечить его осуществление, не допустить его нарушение, она представляет собой «перманентно постоянно длящееся потенциальное ограждение прав»¹.

В процессе самоохраны организация может самостоятельно из своих сотрудников создавать структурные подразделения, функцией которых будет предупреждение нарушений прав компаний. В отличие от физических лиц, которые вынуждены для самоохраны часто обращаться к другим лицам или организациям, сами организации могут, если им это позволяют средства, самостоятельно осуществлять эту деятельность. Однако статус организаций, особенно организаций, осуществляющих деятельность по определённому профилю, приводит её к необходимости организовывать те или иные охранные мероприятия.

Например, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее Федеральный закон № 248-ФЗ) в ст. 45 закрепляет для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей средства, которые могут быть использованы в том числе для целей самоохраны как самообследование и профилактический визит.

Самообследование представляет собой самостоятельную оценку соблюдения обязательных требований. В рамках самообследования также обеспечивается возможность получения контролируемыми лицами сведений о соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска².

Нормы о профилактическом визите закрепленные в Федеральном законе № 248-ФЗ довольно противоречивы. С одной стороны, он проводится добровольно, а разъяснения инспектора носят рекомендательный характер. В законе также закреплен запрет выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований после проведения визита.

С другой стороны, собранная в ходе проведения профилактического визита информация может привести к повышению категории риска. Если же в ходе профилактического визита будет установлено,

¹ Коршунова О.Н. Защита прав человека в современном демократическом государстве : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2002 С. 43.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

что на объекте имеются нарушения обязательных требований, представляющие явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба), либо такой вред причинен, инспектор, проводящий визит, незамедлительно направляет соответствующую информацию уполномоченному должностному лицу для принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. Эта информация будет поводом к назначению внеплановой проверки и применению мер принуждения¹. Возможно, по данной причине субъекты могут отказаться от профилактического визита в пользу самообследования, хотя с точки зрения эффективности профилактический визит позволяет лучше понять проблемы в организации и предотвратить наступление негативных последствий.

В организациях деятельность по самоохране собственных прав может быть интегрирована в систему так называемого внутреннего контроля. Например, организация перед заключением сделки осуществляет проверку контрагента в целях потенциального недопущения убытков организации в результате совершения такой сделки и в целях исключения риска привлечения к ответственности за нарушение действующего законодательства. Деятельность по управлению рисками, связанными с возможностью нарушения компанией действующего законодательства при осуществлении его деятельности, в литературе называется комплаенсом.

Комплаенс представляет собой «систему контроля и управления рисками по установлению соответствия деятельности хозяйствующего субъекта нормативно-правовым требованиям по выявлению фактов нарушения хозяйствующим субъектом и подготовке рекомендаций по устранению данных нарушений»². Думается, что проводя собственный контроль за действиями сотрудников, направленный на недопущение нарушения последними действующего законодательства, организация одновременно предупреждает нарушение собственных прав в целом.

При этом отметим, что вопросам комплаенса и его законодательного регулирования в литературе и законодательстве в настоящее

¹См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: Инфотропик Медиа, 2022.

²Абрамов В.Ю. Руководство по применению комплаенс-контроля в различных сферах хозяйственной деятельности: практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2020. С.172.

время уделяется повышенное внимание. Например, в Федеральном законе «О защите конкуренции» закреплены требования к внутреннему акту компании, регулирующие осуществление антимонопольного комплаенса. В то время как деятельность по самоохране прав и законных интересов по-прежнему остается инициативной деятельностью субъектов, которая мало урегулирована законодателем.

А.Н. Берглезов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Как известно, неотвратимость ответственности за невыполнение нормы права является одним из элементов механизма, который обеспечивает выполнение правовых предписаний. Различные виды юридической ответственности призваны обеспечить выполнение установленных государством правил поведения. Эффективная реализация норм различных отраслей права, в том числе и избирательного, во многом зависит именно от наличия и качества мер административной ответственности, а также от неотвратимости их реализации¹. Административный штраф в качестве меры наказания установлен за все административные правонарушения в сфере избирательного законодательства, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Только две статьи (ст. 5.19 и 5.20 КоАП РФ) предусматривают возможность применения вместе с административным штрафом дополнительного административного наказания в виде конфискации предмета

¹ Ведяшкин С.В., Сенникова Д.В., Юсубов Э.С. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах в контексте правового статуса избирательных комиссий // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 41. С. 16–28.

административного правонарушения¹. Практика установления санкции преимущественно материального характера за нарушения избирательного законодательства соответствует общемировой практике применения мер юридической ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере. Совершение административно-правовых деликтов в законодательстве большинства демократических стран в качестве санкции влечет наказание в виде штрафа. Необходимо отметить, что его размер является существенным барьером для нарушителей избирательного законодательства. Установление российским законодателем санкции имущественного характера в большинстве случаев оправданно и способствует упорядочиванию общественных отношений в сфере выборов. Однако многочисленные нарушения избирательного законодательства красноречиво свидетельствуют о том, что в большинстве случаев размер санкции недостаточно велик и не останавливает потенциальных правонарушителей. Например, за предусмотренное ст. 5.16 КоАП РФ осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности установлен административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц – от трех тысяч до четырех тысяч рублей, на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Такие санкции часто не являются мерой государственного реагирования, соразмерной тяжести рассматриваемого правонарушения.

Очевидно, что эффект, ожидаемый правонарушителем от такой противоправной деятельности, будет явно превосходить потенциальную опасность привлечения к административной ответственности, особенно если речь идет о выборах федерального значения. Или, например, при совершении средством массовой информации (т.е. юридическим лицом) правонарушения в рассматриваемой сфере, среднерыночные расценки за опубликование (обнародование) агитационных материалов могут в десятки раз превосходить размер административных штрафов

Подобные, откровенно говоря, мизерные меры ответственности подрывают авторитет органов государственной власти, так как не вызывают у потенциальных субъектов правонарушений должного

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2002 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

отношения к механизму государственной защиты и охраны общественных отношений. Очевидно, что размер штрафных санкций должен быть значительно увеличен, тем более что подобные прецеденты уже имеются. Так, в последнее время в ст. 3.5 КоАП РФ, посвященную административному штрафу, внесены заслуживающие внимания изменения.

Анализ положений указанной статьи позволяет прийти к выводу, что ограничение размера штрафа (для граждан до пяти тысяч рублей, а для должностных лиц до пятидесяти тысяч) – это уже совсем не основное правило. Законодатель выделил ряд деликтов в особую группу правонарушений, совершение которых, по-видимому, в значительной степени подрывает правопорядок (например, ст. 5.26, 5.38, 12.8, 20.2, 20.18 КоАП РФ и др.). За совершение подобных правонарушений размер административного штрафа для граждан может достигать до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч, а для юридических – до шестидесяти миллионов рублей. Таким образом, на сегодняшний день уже пересмотрены концептуальные положения, закрепленные в ст. 3.5 КоАП РФ, относительно ограничения размеров административных штрафов. Представляется, что и правонарушения в сфере действия избирательного законодательства также можно отнести к особой группе правонарушений, совершение которых в значительной степени подрывает существующий правопорядок¹. За этим последует и значительное увеличение размеров штрафных санкций, что, безусловно, позволит административной ответственности стать эффективным средством борьбы с многочисленными правонарушениями, совершаемыми в ходе организации и проведения выборов и референдумов. Однако необходимо сделать административную ответственность не только более адекватной и соответствующей объективной действительности, но и более гибкой. Не секрет, что в рассматриваемых правоотношениях достаточно широко распространена схема, в соответствии с которой заказчик берет на себя риски привлечения распространителя агитационной информации к штрафной ответственности. В связи с этим представляется целесообразным дополнить перечень наказаний за правонарушения, совершенные различными субъектами

¹ См.: Бурова А.Н., Ведяшкин С.В., Макарец А.А., Сенникова Д.В., Юсубов Э.С. Современные избирательные системы. Вып. 18. Венгрия, Казахстан, Тунис. М., 2023. 496 с.

рассматриваемых составов, другими санкциями, такими как административное приостановление деятельности СМИ, дисквалификация главного редактора, ответственного за нарушение условий проведения информационного обеспечения выборов. Достаточно интересным представляется вопрос о возможности применения меры наказания, сходной с дисквалификацией или лишением специального права по отношению к журналисту, подготовившему публикацию с нарушением установленных требований, ведь, как известно, специальный статус журналист приобретает после процедуры государственной аккредитации, но это уже тема отдельного разговора.

А.В. Даунгли

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: К ПОСТАНОВКЕ ВОПРОСА

В современном российском правовом поле наблюдается ужесточение административных проверок и привлечение государственных учреждений здравоохранения к административной ответственности за несоблюдение экологических, санитарных, противопожарных правил, требований и норм, устранение которых невозможно без осуществления дополнительных финансовых затрат.

Анализируя правовой институт административной ответственности нельзя не согласиться с мнением Д.Н. Бахраха, который выделяет шесть признаков административной ответственности¹: 1) общественная вредность; 2) административная противоправность; 3) это деяние (т. е. сознательное, волевое действие); 4) субъект правонарушения – физическое или юридическое лицо; 5) виновность; 6) наказуемость.

Особое внимание стоит уделить четвертому признаку. Говоря о государственном учреждении здравоохранения как о субъекте административного правонарушения, необходимо указать на его уникальный правовой статус.

¹ Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2005. 800 с.

Полагаю, что только симбиоз дефиниции: «учреждение»¹ и «медицинская организация»² в полной мере может раскрыть понятие «учреждение здравоохранения» и определить его как «юридическое лицо публичного права». Однако мы не знаем такого понятия. В современном российском административном праве речь идет о юридическом лице публичного права де – факто.

Правовая конструкция административной ответственности не является универсальной для юридических лиц и юридических лиц публичного права, о чем свидетельствует правоприменительная практика. Существует несколько причин неэффективности механизма привлечения государственных учреждений к административной ответственности: 1) они создаются властным волеизъявлением, а права юридического лица приобретают с момента государственной регистрации; 2) имущество закрепляется за ними на праве оперативного управления и при назначении имущественных административных наказаний материальный урон опосредованно причиняется собственнику – учредителю – органу исполнительной власти; 3) согласно уставной деятельности учреждений, объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в соответствии с государственным заданием в виде субсидии из бюджета; уплата штрафа из выделенных субсидий, без дополнительного запроса денежных средств, будет являться нецелевым использованием бюджетных средств. Более того, за данный вид правонарушения ст. 15.14 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность.

В научной литературе широко распространилась позиция противников привлечения к административной ответственности юридических лиц публичного права. Нельзя не согласиться с мнением, что «необходимо дифференцированно подходить к административной ответственности организаций, владеющих имуществом на праве оперативного управления, так как применение к ним имущественных администра-

¹ Подпункт 11 п. 1 Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 101.

² Статья 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон № 51-ФЗ от 30.11.1994 (ред. от 03.04.2023) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 453.

тивных наказаний, прежде всего, ущемляет права собственника имущества, не совершавшего административное правонарушение»¹. Так, в проект нового Кодекса об административных правонарушениях вошла норма о том, что административная ответственность в виде денежных штрафов не будет применяться к бюджетным организациям (как к юридическим лицам), а только к должностным лицам, сотрудникам и руководителям таких учреждений. Это нацелено прежде всего на повышение их персональной ответственности за выполнение публичных полномочий и функций. Полагаю, что принятие указанной нормы будет носить положительный эффект.

Стоит отметить, что существует ведомственный, строго иерархичный, государственный контроль и механизм воздействия на руководителя учреждения здравоохранения. Он проявляется через обязательства, закрепленные в условиях трудового договора. В нем предусматривается обязанность руководителя соблюдать требования законодательства Российской Федерации. За неисполнение должностных обязанностей предусмотрена дисциплинарная ответственность, в том числе расторжение трудового договора.

Подытоживая, можно сказать, что учреждения здравоохранения являются особыми субъектами административной ответственности. На сегодняшний день, в условиях ведомственного контроля и личной (дисциплинарной) ответственности руководителя учреждения, остро стоит вопрос необходимости отмены в отношении бюджетных учреждений (как юридических лиц) административной ответственности в виде денежных штрафов.

¹ Аникеев Ю.Б. К вопросу об административной ответственности государственных и муниципальных учреждений // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 28–33. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativnoy-otvetstvennosti-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uchrezhdeniy> (дата обращения: 15.10.2023).

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

Обеспечение баланса частных и публичных интересов между сторонами административно-правовых отношений является одной из гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Формы взаимодействия государства и частных лиц весьма разнообразны, но именно в результате издания административных актов обеспечивается реализация государственного управления, разрешаются управленческие споры. Применительно к правовому феномену индивидуального административного акта, последний является результатом управленческой деятельности для конкретного гражданина, юридического лица, общества.

Общие проблемы понимания правового института административного акта можно разделить на две группы:

- отсутствие общего законодательного регулирования в области административных актов;
- отсутствие однозначной концепции, объединяющей в себе общее легальное понятие административного акта, их виды и формы, признаки, требования к форме и содержанию, процедуре разработки, принятия, вступления в силу и отмене административных актов.

1. Отдельные свойства индивидуальных административных актов содержатся в законах и иных нормативных правовых актах различной юридической силы. Положения, затрагивающие требования к форме и содержанию актов управления, процедуре их разработки, принятия, вступления в силу и отмены, содержатся в нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы деятельности отдельных органов публичной власти.

На наш взгляд, отсутствие строгих очертаний правовой конструкции административного акта вызвано проблемами общего законодательного регулирования по данному вопросу. С одной стороны, можно полагать, что российская доктрина индивидуальных административных актов не получила детальной разработки в науке административного права в силу отсутствия общего российского административно-

процедурного законодательства. С другой – выработка нормативных положений должна производиться уже в согласии с имеющимся законодательством в части нормативных административных актов¹. Также нельзя не отметить судебную практику, складывающуюся в результате применения судами Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21².

2. Вопросам содержательного наполнения правовой категории административного акта уделялось внимание в дореволюционной, советской и современной³ литературе.

Так, законной силе актов администрации была посвящена монография профессора А.Ф. Евтихьева, который писал, что деятельность администрации юридического свойства базируется на праве, а значит, порождает правовые последствия. Это и понималось под административным актом⁴. Российский и советский юрист профессор А.И. Елистратов также предлагал понятие административного акта как «акта управления, направленного на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений или состояний»⁵.

В отсутствие общего легального понятия административного акта, в науке современного административного права «правовой акт управ-

¹ См., например: Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Российская газета. № 161. 21.08.1997.

² О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 № 21 // Российская газета. № 149. 13.07.2022.

³ Например: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 М., 2004. 24 с.; Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. 26 с.; Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 218 с.; Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14. Н. Новгород, 2020. 655 с.

⁴ Евтихiev А.Ф. Законная сила актов администрации / Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина (ЭБС). Люблин : Губернская тип., 1911. С. 40–41.

⁵ Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд. доп. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова / Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина (ЭБС). М., 1917. С. 153.

ления» или «административный акт» могут рассматриваться как производные правовые явления от общего понятия «правовой акт» в теории государства и права. На наш взгляд, данный подход также имеет право на существование. Однако необходимо учитывать специфику понятия «административный акт», а также его признаков.

Резюмируя вышесказанное, подчеркнем, что фундаментом теоретико-правовой модели административного акта, объединяющей в себе общее легальное понятие, виды и формы, признаки, требования к форме и содержанию, процедуре разработки, принятия, вступления в силу и отмене, должны стать правообеспечительный и правозащитный элементы. Это вызвано приоритетом прав и законных интересов человека, а также обязанностью государства в лице его органов и должностных лиц признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

А.В. Щербинина

К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ЛИЦ, УВЕДОМИВШИХ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Одним из основным национальных интересов в Стратегии национальной безопасности РФ названо искоренение коррупции¹. Важно отметить, что коррупция оказывает большое влияние и на защиту других интересов страны, так как, являясь особым видом общественных отношений, она проникает во все сферы жизнедеятельности общества, начиная от бытовых отношений и вплоть до транснациональных.

Среди наиболее актуальных направлений антикоррупционной деятельности на сегодняшний день остается защита лиц, сообщивших о фактах коррупции. По нашему мнению, именно недостаточная законодательная база и слабость механизмов ее реализации в данном направлении существенно снижают эффективность выявления и профилактики коррупции и способствуют ее высокой латентности. На эффективность антикоррупционной деятельности также влияют и такие фак-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ № 400 от 02.07.2021 // СПС «КонсультантПлюс».

торы, как боязнь запугивания о стороны лиц, избличаемых в коррупции; отсутствие у граждан заинтересованности в активном противодействии коррупции ввиду низкого уровня доверия к органам государственной власти, а также нежелание государственных и муниципальных служащих придавать огласке коррупционные нарушения с целью «не выносить сор из избы»¹.

Этот вопрос давно обсуждается в научной среде и в законодательных органах РФ. В 2017 г. даже был разработан и вынесен на рассмотрение Государственной думы законопроект о внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях. Однако указанный закон так и не был принят (отклонен во втором чтении)².

Вместе с тем необходимость реформирования законодательства в рассматриваемой области очевидна. Существующих на сегодняшний день в российском законодательстве механизмов защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, недостаточно. В частности, в соответствии с действующим законодательством, такая защита предоставляется только государственным или муниципальным служащим, уведомившим о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения или о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений³. Примечательно, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает обязанность должностных лиц сообщать только о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений, и при этом не устанавливает обязанность сообщать о ставших им известными коррупционных правонарушений со стороны других лиц. Мы также солидарны с мнением Е.И. Спектор и В.В. Севальнева, которые отмечают, что меры защиты, установленные Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной

¹ Спектор Е.И., Севальнев В.В. Вопросы правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4. С. 679.

² Законопроект № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон “О противодействии коррупции” в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/286313-7> (дата обращения: 10.01.2024).

³ О противодействии коррупции : Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 // СПС «КонсультантПлюс».

защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», представляются недостаточными, так как распространяются только на участников уголовного судопроизводства и только по решению суда, органа дознания, следственного органа¹.

Подводя итог, отметим, что разработка отдельного механизма защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, способна в целом оказать положительное воздействие на эффективность антикоррупционной деятельности, снизить латентность коррупции, повысить доверие граждан к органам государственной власти, а следовательно, оказать поддержку в вовлечении институтов гражданского общества и каждого отдельного гражданина (через правовую активность) в противодействие коррупции.

А.Ю. Пивинь

СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Согласно ежегодному отчёту международной правозащитной организации «Open Doors», в 2023 г. преследования христиан в государствах Дальнего Востока не имеют тенденции к сокращению. Корейская Народно-Демократическая Республика лидирует в списке из пятидесяти государств, представленных в докладе «Open Doors»². Ухудшение положения христиан в КНДР, по мнению докладчиков организации, обусловлено вступлением в силу закона «Об устранении реакционных мыслей и культуры» в декабре 2020 года. Закон действительно имеет ряд прямых запретов, направленных на сокращение влияния в первую очередь южнокорейской культуры. Например, после ознакомления с

¹ Спектор Е.И., Севальнев В.В. Указ. соч. С. 679.

² Всемирный список наблюдения World Watch List 2024. URL: <https://www.opendoors.org/en-US/persecution/countries/north-korea/> (дата обращения: 10.01.2024).

полным текстом Закона¹, вполне однозначно можно понять содержание ст. 24: «Запрет говорить, писать или петь в южнокорейском стиле. Ни одно учреждение, предприятие, организация и гражданин не должны говорить, писать или петь в южнокорейском стиле и не должны обмениваться текстовыми сообщениями в южнокорейской манере» и реальная юридическая практика по данным положениям уже сформирована и продолжает увеличиваться из года в год. Основным же интерес представляют положения, касающиеся непосредственно вопроса ограничения права граждан КНДР на свободу совести и вероисповедания. Однозначно в этой части рассматриваемому закону не хватает конкретики: глава 2 Закона имеет название «Препятствие притоку реакционной идеологии и культуры», но далее не содержится никакого пояснения, какие именно идеологии и элементы культуры могут быть признаны реакционными. Помимо этого, законодатель использует такие выражения, как «враждебные материалы», «нечистые материалы», и вновь не оставляет никакого пояснения, что не позволяет сделать однозначные выводы о непосредственном влиянии данного закона на ухудшение положения христиан. Репортёр южнокорейского издания DailyNK Силь Ки Чан утверждает, что запрет закона на «иностранные опубликованные материалы» включает в себя Библию. Это предполагает, что подавление религии в стране будет продолжаться². Тем не менее реальное подтверждение этим словам так и не было предоставлено. Возможно предположить, что данное утверждение (имеется в виду запрет Библии) возникло в связи с особенностями перевода: корейское слово «ми-син», использованное в ст. 29 и переводящееся на русский язык как «суеверие» или «мистика», на английский язык переводится как «Superstition», или же «религиозный предрассудок», что позволило использовать это понятие не в полной мере корректно. Иных положений, связанных непосредственно с религией, в законе не было обнаружено. Обращаясь к законодательству КНДР, можно отметить вполне стандартные и привычные положения Конституции: согласно ст. 68,

¹ Daily NK о получении полного текста закона об антиреакционной мысли. URL: <https://www.dailynk.com/english/daily-nk-acquires-full-text-of-the-anti-reactionary-thought-law/> (дата обращения: 10.01.2024).

² Глубокое погружение в новый закон Северной Кореи об «антиреакционной мысли»; расследование Daily NK. URL: <https://www.dailynk.com/english/deep-dive-north-korea-new-anti-reactionary-thought-law/> (дата обращения: 13.01.2024).

«гражданам предоставляется свобода совести. Это право обеспечивается разрешением построения религиозных зданий и исполнения религиозных обрядов»¹. Однако за тем следует уточнение в характерном стиле: «Никому не разрешается использовать религию как средство для проникновения внешних сил и нарушения государственного, общественного порядка». Поскольку Конституция в КНДР является основным законом, иные законодательные акты не могут противоречить ей. То есть открытое использование таких понятий, как «Библия», «христиане» и иных в нормативно-правовых актах не представляется возможным, так как это явилось бы противоречием Конституции. Стоит вспомнить и важнейший в контексте рассматриваемого нами вопроса 2019 г., когда на заседании Священного Синода в Москве было утверждено положение об образовании Патриаршего экзархата Юго-Восточной Азии. (Здесь требуется сделать пояснение: экзархат представляет собой несколько епархий Русской православной церкви (РПЦ), объединённых по национально-территориальному принципу.) В рамках данного положения произошло образование корейской епархии, объединившей в себе весь корейский полуостров под началом одного епископа – преосвященного Феофана, первого корейского епископа в истории РПЦ. Интересны также отдельные моменты его недавнего интервью (от 31 августа 2023 г.): «...то, что епархия Русской православной церкви в этих странах одна, является видимым свидетельством того, что она образована для одного народа, и также говорит о той миротворческой миссии, которую может сыграть на Корейском полуострове наша епархия. Что касается деятельности РПЦ, местные власти в обеих странах не создают препятствий для нашего служения. В КНДР действует один приход – Свято-Троицкий храм в Пхеньяне. Несколько клириков Пхеньянского храма проходили богословскую подготовку в духовных школах Русской православной церкви в России»². Обилие информации, подтверждающей слова епископа Феофана, находится в открытом доступе, в особенности на официальных

¹ Конституция (Основной закон) Корейской Народно-Демократической Республики (принята на I сессии Верховного Народного Собрания КНДР пятого созыва 27 декабря 1972 года). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=30> (дата обращения: 15.01.2024).

² Архиепископ Феофан: Русские храмы в Корее смогут стать мостами дружбы с РФ : интервью РИА-новости от 31.08.2023. URL: <https://ria.ru/20230831/feofan-1893272270.html> (дата обращения: 15.01.2024).

сайтах корейской епархии. Итак, на данный период времени однозначно имеет место быть излишняя демонизация КНДР, искусственно создаваемая враждебными государству силами. Однозначно данный вопрос нуждается в дальнейшем рассмотрении, так как именно 2024 г. является юбилейным годом – отмечается 75-летие заключения соглашения об экономическом и культурном сотрудничестве между КНДР и Россией, что сулит обеим странам получение колоссального взаимного опыта. Говорить об абсолютной открытости КНДР к новому, конечно, не своевременно, но, тем не менее, в рамках данного исследования так и не были найдены подтверждения агрессии КНДР по отношению к религиозным меньшинствам государства.

В.В. Кузнецов

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Во все исторические эпохи двигателем развития права была борьба между конфликтующими ценностями.

Н.М. Коркунов во вводной лекции курса «Истории философии права» писал: «Все основные антитезы в теории права, как противоположение свободы и власти, равенства и аристократизма, положительного права и естественного, личной обособленности, общественной связанности и т.п., дают содержание юридическим теориям в течение всего исторического развития человеческого мышления о праве»¹.

Между тем личный тридцатилетний опыт общения с юристами-правоприменителями (судьями, прокурорами, чиновниками органов исполнительной власти, корпоративными юристами и адвокатами) убеждает меня в том, что большинству из моих коллег тонко подмеченные Н.М. Коркуновым еще в XIX в. ключевые противопоставления в праве двух последних тысячелетий, от решения которых в ту или иную сторону зависело и зависит не только развитие теории права, но и самого права, и общества как такового, просто не знакомы.

Для большинства правоприменителей законность, понимаемая как поиск и подбор наиболее подходящей правовой нормы для разрешения

¹ Коркунов Н.М. История философии права. Пособие к лекциям. СПб. : Типография М. Меркушева, 1896. С. 4.

конкретного юридического казуса, является главной и абсолютной ценностью в их деятельности.

На размышления о том, что возведенная в абсолют законность и единообразие судебной практики как одна из главных форм её проявления не может быть доминирующим принципом в правовой системе страны, меня натолкнул один налоговый спор, который много лет назад я вел в интересах своего работодателя – нефтяной компании ОАО «ТНК-ВР Холдинг» и её дочерних нефтедобывающих обществ.

Суть спора заключалась в следующем. Нефтяная компания и ряд её дочерних обществ, руководствуясь сложившейся судебной практикой применения нормы Федерального закона «О налоге на прибыль предприятий» приняли решение о направлении в 2000 г. 50% прибыли от деятельности в 1999 году на инвестиции в капитальные вложения, что позволяло не уплачивать с этой части прибыли налог на прибыль.

В 2003 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) своим постановлением радикально изменил практику применения этой нормы, что резко сократило размер прибыли, которую предприятие может направлять на капитальные вложения с уменьшением налога на прибыль.

После изменения ВАС РФ судебной практики, в 2003 г. налоговый орган, воспользовавшись своим правом провести выездную налоговую проверку предприятия за 3 года, предшествующие году начала проверки, на основе изменившейся без изменения текста самого закона судебной практики, пересчитал размер подлежащего к уплате ОАО «ТНК-ВР Холдинг» и его дочерними обществами налога на прибыль, доначислив им за 2000 г. более 5 млрд рублей. Компания оспорила указанные доначисления, ссылаясь на то, что, принимая решение о таком способе инвестирования капитальных вложений в 2000 г. за счет прибыли 1999 г., предприятие не могло предвидеть возможность изменения судебной практики в 2003 г. Предприятие также указало на то, что пересмотр налоговых обязательств в сторону их многократного увеличения спустя пять лет после принятого налогоплательщиком решения об инвестировании прибыли на капитальные вложения в развитие предприятия, чего бы не было, если бы размер налоговых обязательств считался по-другому, подрывает доверие гражданина или корпорации к правовой системе и государству.

Однако все суды вплоть до ВАС РФ отказали в исках налогоплательщикам, указав на то, что для судов абсолютным приоритетом является

единообразии судебной практики, а не защита доверия и ожиданий налогоплательщика.

В 2010 г., спустя 4 года после начала нашей борьбы, мне и моим единомышленникам удалось убедить судей Конституционного Суда РФ в том, что, отдавая безусловное предпочтение единообразию судебной практики, т.е. принципу законности, суды напрочь разрушают зачатки доверия к государству, которое последние двадцать лет медленно, но верно начало формироваться в среде бизнеса. В результате этой многолетней борьбы 21.01.2010 появилось известное Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П, в котором не только был легализован судебный прецедент, но и четко и недвусмысленно заявлено судом, что, коль мы признаем за постановлениями президиума ВАС РФ правотворческую силу, то к ним, как и к другим актам правотворчества (законам, другим нормативно-правовым актам), должны применяться все те же правила о недопустимости их применения с обратной силой как один из главных элементов принципа поддержания доверия к закону и действиям государства.

В вышеуказанном постановлении Конституционный Суд РФ, положив на две чаши весов Фемиды два конституционных принципа: законности и поддержания доверия к закону и действиям государства, отдал безусловный приоритет принципу поддержания доверия к закону и действиям государства.

Спустя 10 лет, анализируя вопрос¹ о том, как развиваются вытекающие из принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, закрепленные в вышеуказанном постановлении Конституционного Суда РФ идеи о недопустимости применения с обратной силой изменившейся судебной практики в деятельности арбитражных судов и судов общей юрисдикции, я обнаружил, что эти идеи с огромным трудом прививаются на почву общего и арбитражного правосудия. В 2017 г. Конституционный Суд РФ дважды возвращался к этой проблеме на уровне постановлений, что говорит о высоком уровне неудовлетворенности суда состоянием обычного правоприменения применительно к данной проблематике.

Проанализировав почти 800 судебных актов Верховного Суда РФ и подведомственных ему судов, я пришел к выводу, что как только возникает вопрос о фискальных интересах государства, судебная система

¹ Кузнецов В.В. И снова об обратной силе судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Право и современные государства. 2021. № 2-3. С. 23–43.

страны ищет любые способы, чтобы обойти принцип поддержания доверия к закону и действиям государства и отдать предпочтение единообразию судебной практики, которое с учетом ретроспективности налоговых проверок на глубину три года обеспечивает защиту фискального интереса.

И тогда пришло время задуматься над следующим вопросом: почему же так тяжело эти, казалось бы, очевидные идеи и позиции Конституционного Суда РФ пробивают себе дорогу в жизнь даже среди той части юристов, которую мы привыкли относить к наиболее подготовленной и высокопрофессиональной его части – к судейскому корпусу?

Ответ на этот вопрос помог найти учебник по «Теории государства и права»¹ для бакалавров, написанный для студентов юрфака МГУ. Пролистав его, я с удивлением обнаружил, что описанию содержания ключевых принципов права в учебнике отведен лишь один маленький абзац.

Ключевые принципы права, такие как справедливость, гуманизм, равноправие, законность в процессе создания и реализации норм права, единство юридических прав и обязанностей, демократизм, в этом учебнике перечислены. Авторы забыли или отказались включить в этот список принципы социальной солидарности, правовой определенности, поддержания доверия к закону и действиям государства, стабильности правового регулирования, добросовестности. Может быть, с учетом нашего исторического опыта российским юристам необходимо дополнительно включить в список ключевых принципов права неприкосновенность собственности.

При этом никакого раскрытия содержания этих принципов, ни их наполнения и развития теоретико-правовым или практическим судебным содержанием далее в учебнике не приводится. Примерно такая же картина и в других учебниках по теории государства и права.

Так откуда же в этом случае у судей или других правоприменителей, да и у самих законодателей возьмется глубокое понимание этих принципов, если никого из них этому не учили и до сих пор не учат в юридических вузах?

И это несмотря на то, что в 2023 г. мы отметили тридцать лет Конституции Российской Федерации, а в 2024 г. исполнится 33 года Кон-

¹ Теория государства и права : учебник / под ред. М.Н. Марченко, Е.М. Дерябиной. М. : Проспект, 2019.

ституционном Суду РФ, являющемуся одним из главных столпов конституционализма в нашей стране. Сам же конституционализм, в свою очередь, как минимум с конца Первой мировой войны стал главной парадигмой развития большинства стран мира. Конституционный Суд РФ с учетом его мощнейшего научного потенциала за 33 года своей деятельности наработал огромный эмпирический и доктринальный материал. Почему этот материал за столько лет не превратился в системное научное знание и в конечном счете новый подход к преподаванию теории права в вузах должен давать не Конституционный Суд РФ, а ученые – теоретики права?

Почему крайне важен перенос судебной доктрины, разрабатываемой Конституционным Судом РФ, в научное, прежде всего, теоретическое знание.

У первых христиан возникла и закрепилась традиция, которая сохранилась до наших дней. Во время каждой службы прихожане вместе со служителями церкви произносят вслух «Символ веры». Откуда же пошла эта традиция?

В те времена, когда христианство еще было гонимой религией и любые христианские молитвы и записи, записанные на папирусе, уничтожались, а христиане в Римской империи преследовались, для того, чтобы сохранить в сознании верующих людей главные принципы и ценности христианства на случай, если все книги с текстом Библии уничтожат, и был составлен «Символ веры». И эту молитву каждый христианин должен был знать наизусть, и чтобы его вдруг ее забыть, произносить вслух во время каждой службы совместно с другими верующими!

Первые евангелисты хорошо понимали, что бумагу можно уничтожить, а знание, поселившееся в человеческом сознании и закрепляемое ежедневным повтором и передачей в следующие поколения, – никогда.

Как показывает история, конституции как писанный текст, время от времени претерпевают изменения, отменяются и прекращают свое действие. А теоретико-правовое знание о главных принципах права, введенное в сознание студента-юриста, как «Символ веры» в сознание христианина, может сохраняться и переходить в сознание следующих поколений юристов и таким образом не зависеть от текущей политической ситуации в стране и конъюнктурных интересов отдельных политиков.

И ведь нельзя сказать, что в теоретико-правовой науке не было исследований на тему главных принципов права! Блестящие теоретические работы, раскрывающие содержание отдельных принципов права,

написали В.Д. Зорькин¹, А.Н. Кокотов², Б.С. Эбзеев³. Однако у меня нет ответа на вопрос, почему эти отдельные блестящие элементы научного знания вместе с огромным количеством постановлений Конституционного Суда РФ, в которых сформулированы многие доктринальные аспекты ключевых принципов права, не превратились за эти тридцать лет в системное теоретико-правовое знание, если хотите, в таблицу умножения юриспруденции или «Символ веры» в праве, и не стали базой для нового подхода к преподаванию теории права в наших вузах.

Мне кажется, пришла пора действовать в этом направлении и сместить центр изучения и преподавания теории права и государства от теоретико-правовой догматики Г.Ф. Шершеневича на главные ценности в праве – его ключевые принципы, такие как уважение к человеческому достоинству, равенство, социальная солидарность, справедливость, поддержание доверия к закону и действиям государства, правовая определенность, стабильность правового регулирования, добросовестность, законность в процессе реализации норм права, неприкосновенность собственности.

При этом, с учетом исторически сложившегося в России в противопоставлении власти и свободы огромного перекоса в сторону власти, нынешние и будущие поколения юристов должны помнить это и учитывать в своей правоприменительной деятельности, что такие краеугольные принципы права, как уважение к человеческому достоинству, равенство, социальная солидарность, справедливость, поддержание доверия к закону и действиям государства, правовая определенность, стабильность правового регулирования, неприкосновенность собственности, направлены на обеспечение свободы индивида и ограничение всесилья власти. И за внедрение этих принципов в сознание тех членов общества, которые олицетворяют собой власть, всем юристам необходимо долго и упорно бороться. Только так, последовательно и неуклонно внедряя в сознание представителей власти ключевые ценности права, мы сможем приблизить светлое будущее идеала правового государства.

¹ Зорькин В.Д. Десять лекций о праве. М. : Норма, 2021.

² Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. Репринтное воспроизведение издания 2004 года. М. : Норма Инфра-М, 2023.

³ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. : Норма, 2022.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИИ СУБЪЕКТОВ ЧАСТНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Контрольно-надзорная деятельность в отношении субъектов, в том числе частной системы здравоохранения, выступает важным инструментом, посредством которого уполномоченные органы власти могут предупредить, а в ряде случаев пресечь совершение противоправных деяний в отношении третьих лиц.

Обращаясь к теоретическим аспектам государственного контроля (надзора), следует сделать ссылку на легальное определение анализируемого термина: так, ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» «под государственным контролем (надзором) понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений»¹.

Важность осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов частной системы здравоохранения определяется тем, что медицинская помощь связана с медицинским вмешательством, т.е. совершением медицинским работником действий, затрагивающих физическое или психическое состояние человека и имеющие профилактическую, диагностическую, лечебную направленность². Качество

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; Российская газета. 05.08.2020. № 171.

² Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с

и безопасность медицинской помощи гражданам многоаспектно и определяется совокупностью факторов: уровень образования и квалификации медицинских работников, оснащённость места получения медицинской помощи в соответствии с утвержденными стандартами оснащения, безопасность медицинских изделий и лекарственных препаратов, используемых в ходе оказания медицинской помощи населению.

Актуальность темы исследования определяется тем, что формулирование целей контрольно-надзорной деятельности является фундаментом при построении системы и иерархии органов власти, уполномоченных на осуществление действий контрольно-надзорного характера в отношении медицинских организаций, в том числе и частной системы здравоохранения.

Прежде всего, следует остановиться на анализе положений Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», где сформулированы следующие виды государственного контроля (надзора) в сфере здравоохранения:

- 1) контроль качества и безопасности медицинской деятельности;
- 2) государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств, проводимый в соответствии с требованиями законодательства об обращении лекарственных средств;
- 3) государственный контроль за обращением медицинских изделий;
- 4) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения¹.

Таким образом, исходя из видов государственного контроля (надзор), перечисленных в действующем законодательстве, можно сформулировать ключевые цели контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов частной системы здравоохранения, в качестве таковых следует рассматривать:

- обеспечение надлежащего качества и безопасности медицинской деятельности;

05.01.2024) // Российская газета. 23.11.2011. № 263; Парламентская газета. 24.11–01.12.2011. № 50; Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024) // Российская газета. 23.11.2011. № 263; Парламентская газета. 24.11–01.12.2011. № 50; Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

- организация контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств;
- контроль за обращением медицинских изделий;
- контроль за соблюдением санитарно-эпидемиологического законодательства медицинскими организациями.

Каждая цель контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов частной системы здравоохранения определяет круг полномочий каждого контрольно-надзорного органа, в частности, вопросы качества и безопасности медицинской деятельности и контроля за обращением медицинских изделий находятся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности¹, вопросы контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств – в ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств², а вопросы контроля за соблюдением санитарно-эпидемиологического законодательства – в ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека³.

¹ Приказ Росздравнадзора от 10.07.2020 № 5974 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.08.2020).

² Приказ Росздравнадзора от 28.07.2020 № 6720 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

³ Приказ Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

ФОРМИРОВАНИЕ ИМИДЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Имидж государственных и муниципальных служащих – это образ, сформировавшийся в сознании людей в результате не только их деятельности, но также внешних и личностных качеств¹. Складывается этот образ, на наш взгляд, из следующих факторов: внешность, биография, коммуникативные навыки, лидерские качества, моральные принципы, образованность и компетентность.

В целом все стереотипы, сложившиеся в обществе о государственной службе, напрямую связаны именно с личностями государственных служащих, поскольку любое пространство создается так или иначе людьми, заполняющими его.

В статье раскроем понятие имиджа государственной и муниципальной службы и основные факторы, влияющие на его формирование.

В федеральных законах о государственной и муниципальной службе законодатель подчеркивает важность личностных качеств, которыми должен обладать государственный служащий. Создание нормативных актов, определяющих перечень требований к государственным служащим, имеет большое значение, так как держит конкретные рамки и границы, за которые запрещено выходить. Это, безусловно, дисциплинирует сотрудников и руководителей в связи с тем, что за нарушение данных норм предусмотрена юридическая ответственность². На базе законодательства о гражданской и муниципальной службе большинство органов власти принимают кодексы этики и служебного поведения с целью соблюдения определенных правил, морально-этических норм, а также внешнего вида государственного и муниципального служащего.

В результате опроса, проведенного нами в январе 2024 г., большая часть опрошенных (67 человек) ответили, что на формирование ими-

¹ Юсубов Э.С. *Мировоззрение. Нравственность. Право.* Томск, 2024. 146 с.

² Ведяшкин С.В., Глухов Е.А. Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России // *Вестник Томского государственного университета. Право.* 2023. № 47. С. 37.

джа органов государственной и муниципальной службы влияют результаты их деятельности. Так, 54 респондента отметили, что имидж формируется в результате взаимодействия органов с населением. Еще 14 голосов было отдано за то, что имидж формируется за счет внешнего облика государственных и муниципальных служащих, 12 – за то, что мнение создается в результате получения информации из телевидения и Интернета.

Таким образом, делаем вывод, что все-таки самое главное для государственных и муниципальных служащих это добросовестный подход к работе и решение поставленных задач на высоком квалифицированном уровне.

Существуют определенные, установленные законом Российской Федерации параметры, которым должны соответствовать государственные служащие. И в случае несоответствия требованиям к служебному поведению, изложенному в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, есть риск со стороны служащего стать примером негативного персонажа, столкнувшись с которым, можно испортить общее впечатление о государственной службе. Но нельзя обойти вниманием очевидный факт, что не могут все сотрудники органов государственной и муниципальной власти полностью соответствовать требованиям закона и этических принципов, поскольку это просто люди, которые имеют множество привычек, в том числе дурных, которым свойственны эмоциональные проявления и многое другое.

В идеале государственные и муниципальные служащие в обязательном порядке должны обладать такими качествами, как высокие нравственно-моральные ценности, эмоциональная стойкость, патриотичность, образованность, иметь высокую квалификацию, независимость от чужого мнения, очень важна также культура общения и творческое мышление. Если посмотреть на эти качества, можно отметить, что все это связано, так или иначе, между собой, поскольку человек, обладающий высокими нравственными взглядами, вероятнее всего культурный и эмоционально зрелый, непременно он имеющий собственный взгляд на жизнь и происходящие события. Конечно, в степени его квалификации и образованности не может быть сомнений. Кроме этого, он опрятен и красив, поскольку его прекрасный внутренний мир напрямую отражается на внешнем облике.

Государственная и муниципальная служба – коммуникативная сфера, поэтому служащим необходимо производить правильное впечатление и быть уместным в любой ситуации. При этом надо учитывать, что это достаточно консервативная сфера деятельности.

Научно доказано, что 55% впечатления мы производим визуально и 45% – аудиально. При этом в 38% имеет значение, как мы говорим, и лишь в 7% – что мы говорим. Еще до того, как мы начинаем о себе что-то говорить, на нас работают эти 55% визуального впечатления. И вы либо создали благодатную почву для подачи словесной информации, либо усложнили себе задачу дальнейшей коммуникации.

Одежда и аксессуары – знаковая система, и каждый ее элемент рассказывает о нас без слов. Именно поэтому важно, чтобы образ выглядел гармонично, без внутренних противоречий.

Из всего изложенного делаем вывод, что важным фактором, влияющим на мнение общества о государственных и муниципальных служащих, является степень доверия и надежности представителей государства. Ведь не случайно в Конституции Российской Федерации сказано, что права и свободы человека и гражданина находятся под защитой государства. Но как эта защита осуществляется? Через действия представителей органов государственной и муниципальной власти путем защиты интересов, защиты прав от посягательства третьих лиц, а также помощи в реализации прав.

Степень доверия как раз формируется за счет результатов деятельности органов государственной и муниципальной власти, о которой мы узнаем в основном из СМИ, а также непосредственно из того, что мы видим вокруг. В частности, это касается развития инфраструктуры и содержания населенного пункта.

Не секрет, что в обществе бытует мнение о чиновниках, что они врут и воруют, а работники правоохранительных органов ленивые и продажные. Такой стереотип сложился в результате нашумевших дел о коррупции и сломанных жизней людей, ставших жертвами сфабрикованных дел. Но также мы видим, сколько всего полезного, важного и нужного делается государственными служащими. Но людям больше свойственно запоминать негативные истории, нежели позитивные, если это не касается лично их. Положительное принимается как должное, а отрицательное – как выходящее за рамки восприятия.

Чтобы увеличить степень доверия к государственной и муниципальной службе, нужно хорошо понимать психологию человека и его

поведения в обществе. Иначе говоря, с одной стороны, должна быть четкая стратегия поведения и изложения информации для положительного впечатления, с другой – искренность и честность, что предполагает незапланированные реакции и поведение.

Как было отмечено выше, запоминаются больше негативные события, поэтому необходимо любыми способами избегать конфликтов. Конфликт – это противоречие. Если вопрос не разрешается путем переговоров, то он доходит до суда. Как показывает практика, решение вопросов через суд давно стало нормой по причине отсутствия понимания между сторонами и ограничения возможностей и полномочий органа в определенных действиях. Необходимо находить способы достижения договоренности, не доводя дел до суда. Это также будет положительно влиять на имидж органа власти.

Важно уметь сдерживать данные обещания, доводить начатые дела до конца, хранить информацию личного характера, всегда делать все возможное для решения поставленной задачи не только в рамках своих полномочий, но и привлекать других специалистов, не допуская бюрократии, быть открытыми и доброжелательными. Важно создавать дружелюбную атмосферу для восприятия власти как друга, которому можно доверить свою судьбу без сомнений. Также имеет значение умение признавать ошибки, если таковые случаются, и исправлять их.

Очевидно, что многое зависит от руководителя, действия которого напрямую влияют на создание впечатления об органе власти. Соответственно, в первую очередь руководитель должен обладать всеми перечисленными навыками. При таком подходе степень доверия будет на высоте.

Н.А. Трынченков

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ТРАНСФЕРА ТЕХНОЛОГИЙ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Научно-техническое развитие общепризнано и считается основой обеспечения благосостояния населения, определяющим фактором роста современной экономики. В то же время, в текущих условиях санкционного давления на нашу страну крайне остро становится вопрос

обеспечения не только текущих темпов развития, но и их роста на собственной ресурсной базе, в условиях ограничения доступных каналов трансграничного трансфера технологий.

Актуальность темы настоящей работы обусловлена объективной необходимостью совершенствования системы обеспечения административно-правового регулирования научной и научно-технической деятельности как источника получения новых знаний и необходимого условия создания инноваций. При этом одним из ключевых направлений на текущем этапе является создание условий для обеспечения осуществления указанных видов деятельности, т.е. развитие её инфраструктуры.

Важно отметить, что любое производство наукоёмкой, технически сложной продукции требует активного информационного обмена – кооперации большого количества субъектов хозяйственной деятельности, формирующих производственную цепочку от этапа разработки нового решения до его реализации в итоговом продукте. Проецируя данное утверждение на уровень обеспечения промышленного развития страны в целом, справедливо будет утверждать, что инновационная инфраструктура должна быть нормативно организована государством как система взаимно интегрированных институтов.

Вместе с тем отмечается, что отсутствует систематизация регулирования перечисленных форм, равно как их роль и место в постулируемом едином процессе научно-технологического развития Российской Федерации¹.

Также невозможно в полной мере установить перечень субъектов/объектов, которые могли бы быть отнесены к инновационной инфраструктуре. Если руководствоваться сведениями с сайта «Научно-технологическая инфраструктура Российской Федерации», к объектам инфраструктуры относятся: центры коллективного пользования научным оборудованием; уникальная научная установка; инжиниринговый центр; инновационный научно-технологический центр; инновационный территориальный кластер; центр компетенций Национальной технологической инициативы; кванториум; наукоград; особая экономическая зона (технико-внедренческие); региональный центр «Сириус»;

¹ Гена Е.Е. Правовое обеспечение деятельности инновационных научно-технологических центров // Предпринимательское право. 2022. № 3. С. 65.

технопарк; центр молодежного инновационного творчества¹. В то же время данный перечень не содержит указания на технополисы, индустриальные парки, бизнес-инкубаторы, акселераторы и другие образования, которые по своим характеристикам соответствуют признакам, отражённым в определении инновационной инфраструктуры. В нормативных источниках отсутствует регулирование, гармонизирующее правовой статус перечисленных отдельных элементов инновационной инфраструктуры между собой в рамках концепции, имплементирующей их в единую систему организационно-правовых образований, призванных обеспечивать реализацию инновационного процесса на основе кооперации и координации деятельности.

Помимо указанного, единственным выявленным нормативно-правовым документом, содержащим какие-либо предметные положения о мерах по развитию кооперации и трансфера технологий, является Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2017 N 1325-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». При этом в перечне мероприятий «Формирование эффективной системы коммуникации в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышения восприимчивости экономики и общества к инновациям, создание условий для развития наукоемкого бизнеса» единственным, непосредственно направленным на обеспечение трансфера технологий является создание Фонда Национальной технологической инициативы (НТИ) и опорных Центров компетенций НТИ на базе университетов и научных организаций. Однако из анализа положений Постановления Правительства Российской Федерации от 16 октября 2017 г. № 1251 можно сделать вывод, что им предусматриваются также лишь условия для предоставления целевой финансовой поддержки для реализации проектов по разработке сквозных технологий. При этом никаких положений, касающихся принципов, мер или конкретных механизмов, направленных на формирование кооперационных связей между Центрами компетенций НТИ и промышленными партнёрами, документ не содержит.

Таким образом, внимание законодателя преимущественно сосредоточено на создании организационно-правовых форм для проведения

¹ Карта объектов НТИРФ / Научно-технологическая инфраструктура Российской Федерации : официальный портал. URL: <https://ckp-rf.ru/> (дата обращения: 24.01.2024).

точечного финансового стимулирования отдельных организаций на конкурсной основе в виде выделения грантов на научно-исследовательские, опытно конструкторские работы, или в форме участия в уставном капитале. В то же время текущая социально-экономическая обстановка с необходимостью требует разработки специализированных административно-правовых механизмов, направленных на формирование инфраструктуры как единой системы, обеспечивающей взаимодействие и обмен сведениями в рамках процесса трансфера технологий между хозяйствующими субъектами для решения приоритетных задач по обеспечению технологического суверенитета государства.

А.В. Терехова

ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАССЛЕДОВАНИЯ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ

Являясь мерой должного варианта поведения, административный акт, обладающий законной силой, сохраняет свою силу до прекращения его действия. Пока такой акт правоприменения обладает свойствами законной силы, в определенной правовой ситуации с конкретными участниками административного правоотношения наблюдается состояние правовой стабильности, а доверие между участниками данного правоотношения укрепляется. При прекращении действия административного акта ситуация изменяется и правовая направленность стремится, прежде всего, в сторону реализации законности и правильности принимаемых органами публичной администрации, их должностными лицами управленческих решений. При этом по общему правилу утверждается компетентность государственных служащих и законность принимаемых ими решений. Иной вариант разрешения правовой ситуации приходится отстаивать в административном или в судебных порядках.

Применение административного акта возможно после приобретения им законной силы. Именно законная сила позволяет акту действовать, вводит его в действие. Российскими учеными в их трудах законная сила административного акта в основном исследуется в контексте

обязательности акта для его адресатов¹. Обязательность как один из элементов законной силы административных актов служит цели связанности адресатов положениями актов, необходимости их соблюдения. Обязательность (связанность) адресатов документа подчеркивается и в отношении актов государственной инспекции труда, принятых после рассмотрения возражений в отношении порядка расследования несчастных случаев на производстве (ст. 231 Трудового кодекса РФ)². Пока административный акт находится в состоянии действия, он обязателен к исполнению до отмены, признания его недействительным либо прекращения его действия по иным причинам. Кроме того, административный акт имеет свойство обязательности для его адресатов и в процессе оспаривания его в суде, иное требует принятия последним, к примеру, мер принудительной защиты (глава 7 Кодекса административного судопроизводства РФ).

При этом необходимо учитывать, что административный акт не является обязательным для судов. Суды проверяют такой акт на предмет его соответствия закону и не связаны выводами административного акта. Например, когда в суде проверяется законность заключения и предписания государственного инспектора труда, составленных после дополнительного расследования несчастного случая, то, вместе с тем, совершается правовая экспертиза распоряжения о проведении такого расследования, анализ основного и дополнительного расследований, в том числе их материалов и обстоятельств³.

Признавая общую обязательность судебного контроля за соблюдением административными актами требований законности (принципа законности) при их оспаривании и возможность контроля судами даже тех же административных актов, но принятых в границах дискреции,

¹ Общее административное право : учебник : В 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. С. 551.

² Терехова А.В. Обязательность административных актов, принятых по результатам расследования несчастных случаев на производстве: к постановке проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 3. С. 25–29.

³ Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 ноября 2022 года № 33а-3723/2022. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.06.2023).

доктрина пытается определить критерии их оценки. В научной литературе¹ выделяют такие основные критерии, как пределы полномочий и законная цель. При этом не следует забывать о принципах пропорциональности и защиты доверия², с которыми в процессе экспертизы акта законную цель должно соотносить.

Т.З. Зокиров

ПРЕДПОСЫЛКИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ XVIII–XIX вв.: ПУТЬ К ФЕДЕРАЛИЗМУ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Принцип федерализма является одной из характеристик, качественно выделяющих административную ответственность в системе юридической ответственности. Федеральный законодатель традиционно допускает децентрализованное правовое регулирование не только вопросов противоправности и наказуемости отклоняющегося поведения, но и отдельных вопросов административной юрисдикции, касающихся определения круга лиц, правомочных возбуждать дела об административных правонарушениях, и субъектов, непосредственно применяющих административные наказания.

Логично, что этот принцип, по крайней мере применительно к административной ответственности, должен был возникнуть не ранее провозглашения в России Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа³. Вместе с тем федерализм административной ответственности не мог сложиться без накопленного до Декларации опыта. Опыт был накоплен благодаря длительному совершенствованию дореволюционного правопорядка.

¹ Шерстобоев О.Н. Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. 2022. № 6. С. 78–90.

² Там же. С. 90.

³ СУ РСФСР. 1918. Т. 51. Ст. 582.

Историческое развитие территориального устройства дореволюционной России обнаруживает дуализм централизации и децентрализации, отразившийся и на формировании и функционировании органов административной юрисдикции.

Так, наместнические правления, в силу «Учреждения для управления Губерний Всероссийския империи от 7 ноября 1775 г.» (далее Учреждение для управления губерний)¹, было органом местного управления в пределах наместничества (губернии), формировавшимся централизованным порядком. Наместническое правление обладало юрисдикционным полномочием налагать пеню на «всех непослушных, роптвых, ленивых и медлительных», размер которой законодательно не устанавливался. В случае недостижения целей пени как наказания, наместническому правлению предоставлялось полномочие «отсылать к суду» правонарушителей (ст. 96 Учреждения для управления губерний).

В свою очередь, нижний земский суд как орган полиции² формировался с участием отдельных слоёв населения. Нижний земский суд был наделён юрисдикционными полномочиями «чинить взыскания по узаконениям». Например, «нерадивые о общей безопасности» старосты, выборные и сотские подвергались штрафу в размере одного рубля за каждого вора или беглого человека, который укрывался в селении (ст. 244 Учреждения для управления губерний).

Председатель нижнего земского суда – земский исправник (капитан) обладал юрисдикционными полномочиями по возбуждению дел о проступках в виде «предложения» нижнему земскому суду наложить взыскание (ст. 244 Учреждения для управления губерний).

Управы благочиния как коллегиальные юрисдикционные органы, формируемые децентрализованно, рассматривали дела о проступках, которые не были подведомственны судебным органам³. Например, взыс-

¹ Учреждения для управления Губерний Всероссийския империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. 20. СПб., 1846. № 14392.

² См., например: Гладких Р.Б., Лабоцкая Р.Е. Участие МВД России в реализации правоохранительной функции государства в сфере экономики на различных исторических этапах развития государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 23–26.

³ Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. 21. СПб., 1830. № 15379.

кания за азартные игры налагали именно управы благочиния, поскольку норма ст. 257 Устава благочиния или полицейского не предусматривала «отсылания к суду».

Отметим, что нижние земские суды, при их некотором реформировании разными монархами¹, просуществовали вплоть до судебной реформы Александра II, одним из достоинств которой стало внедрение института мировых судей.

Мировые судьи были уполномочены рассматривать дела о проступках в соответствии с Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями². При этом должностные лица местного самоуправления (прежде всего, участковые попечители³), были наделены полномочиями по «возбуждению судебного преследования и обличению перед судом виновных» применительно к реагированию на нарушение обязательных постановлений как правилам, бланкетная ссылка на которые помещалась в ст. 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Определение круга должностных лиц, реагирующих на нарушения обязательных постановлений, производили органы местного самоуправления. Например, в соответствии с обязательными постановлениями Московской городской думы «О порядке езды по городу на велосипеде» начальник городской полиции в Москве был вправе лишить нарушителя обязательных постановлений права на возобновление свидетельств, разрешающих езду или «отобрать» действующие свидетельства⁴.

Отходя от судебного рассмотрения дел о проступках, отметим внесудебную юрисдикцию городской думы Санкт-Петербурга. В соответствии со ст. 1 Положения Комитета министров от 4 августа 1842 г.

¹ Полицейское право / Соч. И. Андреевского, орд. проф. С.-Петерб. ун-та. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. Введение и часть 1, полиция безопасности. 1874. С. 195.

² Высочайше утвержденный Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 39. Отд. II. СПб., 1867. № 41478.

³ Ст. 112 и 113 Городового положения 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 12. № 8708.

⁴ Сборник обязательных постановлений по гор. Москве и Московской губернии. М., 1905. С. 205; Зокиров Т.З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Междунар. науч.-практ. конф. в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21–24 ноября 2023 г. М. : Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. С. 348–350.

«О мерах по искоренению в здешней столице беспорядков и злоупотреблений при продаже съестных припасов»¹, купеческим сословием избирались торговые смотрители, надзиравшие торговлей в четырёх частях столицы и сообщавшие, в силу ст. 3, о нарушениях в городской думе. Дума, согласно ст. 4 Положения, проверяла сообщение, при необходимости, направляя своего члена для «исследования на месте». Нарушителей дума подвергала журнальным постановлениям штрафа в 30 рублей серебром, а за повторное правонарушение – 60 рублей серебром. За третье правонарушение торговое заведение закрывалось, а виновному воспрещалась торговля в городе как неблагонамеренному.

Сказанное выше позволяет выстраивать аналогии с юрисдикционными полномочиями современных органов исполнительной власти субъектов Федерации. Так, коллегиальный состав нижнего земского суда и управ благочиния², рассматривавших дела о проступках, позволяет выстроить аналогию с административными комиссиями. Полномочия земских исправников и торговых смотрителей напоминают полномочия должностных лиц по передаче материалов об административном правонарушении в суд или иной компетентный орган. Усиление ответственности по Положению Комитета министров от 4 августа 1842 г. напоминает современный институт повторности административных правонарушений и наказания в виде дисквалификации, лишения специального права и административного приостановления деятельности, ныне назначаемые только федеральными органами власти.

Таким образом, можно говорить о преемственности в развитии децентрализованной административной юрисдикции местных органов власти в Российской империи и органов исполнительной власти субъектов РФ.

¹ Высочайше утвержденное Положение Комитета Министров, объявленное Министром внутренних дел «О мерах по искоренению в здешней столице беспорядков и злоупотреблений при продаже съестных припасов» от 4 августа 1842 г. // ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 17. Отд. I. СПб., 1843. № 15915.

² Рябченко А.Г. Организация органов полиции по «Уставу благочиния или полицейскому» 1782 г. // Евразийский юридический журнал. 2018. № 11 (126). С. 77.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.А. Митюков

30 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ЕЁ АВТОРСТВЕ И МНОВЕКТОРНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА 90-х гг.)¹

Конституция России минула своё тридцатилетие. Не сбылись предсказания тех, кто пророчил ей краткую жизнь, утверждая о её временном, сугубо переходном характере². После незначительного обновления 2020 г. она продолжает своё функционирование в основных параметрах. По продолжительности своей деятельности она пережила Основные государственные законы Российской империи 1906 г. (некоторые считают их первой нашей конституцией) и почти все советские конституции (кроме Конституций 1936–1937 гг.). Естественно, что существует ряд историко- и конституционно-правовых вопросов, относящихся к её созданию, развитию и преобразованию. Двум из них – характеру конституционного процесса 1990-х гг. и авторству Конституции России 1993 г. – посвящается эта статья.

Как известно, конституционный процесс начала 90-х гг. протекал в острейшей политической борьбе и юридически был противоречив и непоследователен. До середины 1993 г. работа над проектом Конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось под эгидой Верховного Совета созданной Съездом

¹ В основу этой статьи положено выступление 5 декабря 2023 г. на Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «30 лет Конституции Российской Федерации» в Институте государства и права РАН (г. Москва).

² См.: Шахрай С.М. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. 1995. № 8. С. 6.

народных депутатов Конституционной комиссией, где в конечном итоге, по мнению многих политиков и исследователей, пытались соединить прошлое – «советскую модель» – с парламентской республикой. Эклектические, с амбициями на новизну, варианты проекта Рабочей группы Конституционной комиссии так и остались «памятниками» правовой мысли, породив сложные политико-юридические дискуссии. Однако нужно признать, что ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стали важным материалом для будущей Конституции.

Второе – прагматическое – направление отличалось стремлением создать новую Конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию 1978 г. с использованием в определенной мере и материалов Конституционной комиссии. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием текущих потребностей той или иной ветвей власти, главным образом политических устремлений Верховного Совета. В Конституцию было внесено поправок: в 1990 г. – 53; в 1991 г. – 29 и в 1992 г. – около 300.

Результаты оказались весьма противоречивы. С одной стороны, такие приобретения цивилизованного демократического государства, как закрепление путем поправок политического плюрализма, принципа разделения властей (в то время, конечно, весьма формального), учреждение института президента и проведение первых его выборов, создание Конституционного Суда и основ для судебной реформы, включение в Конституцию содержания Декларации прав и свобод человека и гражданина и Федеративного договора; с другой стороны, большое количество изменений и дополнений в Конституцию привели к главному пороку – противоречию между старым и новым, возник серьезный дисбаланс законодательной и исполнительной властей. Конституционная декларация приверженности принципу разделения властей на практике сводилась на нет сохранением ст. 104 прежней Конституции РСФСР о полновластии Съезда народных депутатов. Все это ослабляло государственную власть, что ставило под сомнение само продолжение строительства демократической российской государственности и судьбу реформ.

Каждое из названных направлений оказалось малопродуктивным. Первое в течение трех лет не могло выдать окончательный, одобренный Верховным Советом и субъектами Федерации проект, а второе

направление вело к углублению конфронтации между ветвями власти, к ее ослаблению и в конечном итоге к всеобщей безответственности.

Результаты апрельского референдума 1993 г. предопределили экономические и политические причины интенсивной подготовки проекта новой Конституции, концептуально отличающегося от тех подходов, которые господствовали в Конституционной комиссии и законодательной практике Верховного Совета. Главными особенностями конституционного процесса с этого момента явились завершающая доработка проекта Конституции Российской Федерации экстраординарным органом – Конституционным совещанием, созванным Президентом России, и принятие её всенародным голосованием¹.

Таким образом, в многогранном конституционном процессе первой трети 90-х гг. прошлого века с высоты нынешнего времени четко различаются три направления: 1) квазиинновационный (подготовка проекта Конституции Конституционной комиссией); 2) эволюционный (модернизация прежней Конституции путем изменений и дополнений); 3) «революционный» (принятие Конституции, доработанной Конституционным совещанием, путем всенародного голосования).

В литературе и публицистике уже почти три десятилетия бытует два подхода к авторству Конституции РФ. Эти подходы условно можно назвать как персоналистский и коллективистский. В первом случае авторство над проектом конституции связывают с конкретным лицом (лицами), а во втором – с определенными относительно большими группами людей. Мне близка позиция участника Конституционного совещания А.Я. Сливы, в последующем судьи Конституционного Суда, о том, что Конституция Российской Федерации – плод коллективного труда многих государственных и общественных деятелей и представителей различных институций (партий, конфессий, местного самоуправления и т.д.), ученых (юристов, политологов, философов, экономистов и др.), аккумулирующих и систематизирующих уже известный отечественный и зарубежный опыт теоретического и практического конституционализма (в том числе общепринятые юридические конструкции и комбинации, схемы, доктринальные положения и т.п.). Конечно, и в этой работе выделяются определенные группы активных

¹ См.: Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России. М., 2014. С. 7, 10–21.

участников (идеологи, организаторы, руководители и др.), но и их нередко существенная деятельность не дает основание утверждать об их авторстве составленного многими конечного труда. Поэтому в ситуациях работы над проектами конституционных актов, а тем паче актов, принимаемых в парламентской или иной процедуре обсуждения и последующей доработки, более приемлемо говорить не об авторстве, а о составителях (либо разработчиках), в том числе и Конституции¹.

Подтверждением, что именно таким образом создавался внесенный на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. текст проекта Конституции РФ, свидетельствуют многие факты.

Прежде всего, то, что сам по себе «президентский» проект, переданный на доработку Конституционного совещания, представлял собой интегрированный документ, воплощающий положения ряда других предшествующих проектов, а именно разработанных: рабочей группой РДДР (С.С. Алексеев, А.А. Собчак, Ю.Х. Калмыков, С.А. Хохлов и др.); рабочей и экспертной группами Конституционной комиссии², рабочей группой под руководством С.М. Шахрая (вариант «О»)³, Международным фондом «Реформа» (А.А. Мишин, Ю.И. Скуратов и др.), а также выводы, предложенные на совещании юристов у Президента 9 апреля 1993 г. и отдельные моменты из прежней Конституции (в редакции поправок 1990–1992 гг.)⁴.

¹ Да, и с точки зрения формальной, как-то не скромно, вызываясь, заявлять об авторстве на то, на что претендует народ: помните: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» (см. преамбулу Конституции РФ).

² Сама Конституционная комиссия, как известно, состояла из 102 членов, значительное число которых являлись юристами-учеными. Комиссия многократно обсуждала многочисленные версии проекта и корректировала его. Проект был и предметом рассмотрения в Верховном Совете РФ, признавшим его официальным проектом парламента.

³ Проект рабочей группы в составе: С.М. Шахрай (руководитель), Е.Б. Абросимова, Н.П. Азарова, И.А. Бунин, А.В. Маслов, Г.В. Минх, Р.Г. Орехов, А.Я. Слива, А.А. Тарасов. Все участники этого проекта в период его разработки являлись сотрудниками Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

⁴ Например, предложенное мною ещё в ноябре 1992 г. обобщенное понятие «город федерального значения» в отношении Москвы и Санкт-Петербурга было воспринято и президентским проектом, а затем Конституцией РФ 1993 г. (см.: Митюков М.А. В Верховном Совете России начала 90-х годов: выступления, статьи, интервью, дневниковые записи, иные материалы (1990–1993 гг.). М. : Проспект, 2023. С. 639–640).

Во-вторых, интегрированный проект дорабатывался весьма представительным «подобно-учредительным» органом, насчитывающем не менее 765 человек, в том числе включающих в себя половину членов ранее действующей Конституционной комиссии. Этот орган работал в нескольких форматах: пленарных заседаний, групп представителей, общественной и государственной палат, различного рода комиссий и конституционного арбитража, что позволило выслушать поправки, предложения, замечания, пояснения и возражения не менее 573 участников Конституционного совещания, причем большинство из них многократно.

В-третьих, в ходе Конституционного совещания обобщены, проанализированы, «процезены» через сито экспертных мнений, а затем и обсуждены около 3 000 поправок и замечаний от населения, политических партий и общественных и научных организаций, а также предложения практически почти от каждого субъекта Российской Федерации. В качестве «промежуточных» результатов деятельности совещания создано не менее семи обновленных редакций проекта Конституции (от 26 июня, 6 и 12 июля, 29 и 30 октября, 5 и 8 ноября)¹. И наконец, состоялось 17 решений Комиссии конституционного арбитража по спорным проблемам способа принятия Конституции, толкования понятия «конституционный строй», пределов самостоятельности местного самоуправления, порядка назначения председателя правительства, полномочий президента в определении внутренней и внешней политики, расширения круга субъектов законодательной инициативы, функций прокуратуры и др.²

Не секрет, что «проблема авторства» Конституции занимала и занимает умы не только ученых, но и политиков, её же тщетно эксплуати-

¹ См.: Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012). М. : Проспект, 2014. С. 10–21.

² Подробнее см.: Митюков М.А. Комиссия конституционного арбитража как один из форматов деятельности Конституционного совещания 1993 г. (к историографии вопроса) // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / под ред. А.М. Барнашова и др. Ч. 84. Томск : Изд-во Том ун-та, 2020. С. 89–92.

ровали публицисты, журналисты и она уже «обросла» солидной мифологией, подпитываемой отдельными научными¹ и «мемуарными» трудами² и легендами на этот счет. И если бы я развернуто описывал сюжет об этом, то я бы взял эпиграфом к нему вроде бы самокритичные слова одного из активных участников конституционного процесса 90-х гг. – ответственного секретаря Конституционной комиссии Олега Германовича Румянцева: «В нашей стране всегда хватало графоманов, мечтающих сварить суп из “джефферсоновского венка”»³. Правда, это он произнес в адрес разработчиков проектов, осмелившихся «конкурировать» с (также исторически несостоявшимся) проектом Конституционной комиссии, который газетная молва окрестила как «румянцевский». Но я буду краток по этому поводу и приведу лишь два случая (кстати, они у меня зафиксированы в дневнике), свидетельствующие о том, как председатель Верховного Совета, а затем и первый Президент России относились к проблеме авторства проекта будущей Конституции РФ.

Первый из этих случаев: 25 марта 1992 г. при обсуждении в Верховном Совете проекта Конституции, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссией, депутат В.М. Кузнецов, обращаясь к О.Г. Румянцеву, назвал его «отцом Конституции», на что весьма ревниво среагировал Р.И. Хасбулатов: «Румянцев не есть “отец Конституции”. И руководителем он не является в этом смысле. Он – организатор этого дела. Уверяю, что вот эти идеи, о которых Олег Германович говорил, они уже настолько растворены, что “отцами Конституции” и “основателями” можно считать всех... членов Конституционной комиссии – раз. Всех народных депутатов, работающих на постоянной

1 Определенную лепту в эту тему вкладывают и современные историки государства и права (см., например: Марков Р.С., Жуковская Н.Ю. Федерализм в российской государственной парадигме: Историко-правовое исследование. М. : ИНФРА-М, 2023. С. 83).

² См., в частности: Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М. : Синдбад, 2021. 428 с. Критические отзывы на эти мемуары со столь амбициозным и «интригующим заголовком» не заставили себя ждать (см.: Кузьмин Э.Л. Без царя в голове? Государство и идеология: субъективно-полемиические заметки. М. : Проспект, 2024. С. 104–108). Естественно, что некоторые из замечаний Э.Л. Кузьмина затрагивают и проблему авторства Конституции.

³ Цит. по: Парламентская неделя : информационный бюллетень. 20 апреля – 4 мая 1992 г. № 15 (28). Парламентский издательско-аналитический сектор ПЦ ВС РФ. С. 17–27.

основе, – два. Вот поэтому, ради Бога, не надо дискредитировать Конституцию, приписывая “отцовство” Румянцеву»¹. Впоследствии этот термин (в различных редакциях) применялся в публицистике, а также с ироническим подтекстом либо сарказмом и даже обвинениями в саморекламе и т.п.² Видимо, всё это обусловило, что в еженедельнике «Альтернатива» (1992. № 26) Румянцев, говоря о проекте Конституции, милостиво согласился: «Это все-таки проект Конституции Конституционной комиссии, а не румянцевский». Такое не амбициозное высказывание «отца Конституции», ввиду необычности, не замедлили запечатлеть в «Обзоре еженедельников (поступивших к понедельнику, 7 декабря)», подготовленном пресс-центром Верховного Совета Российской Федерации.

Второй случай: 9 июня 1993 г. Президент Б.Н. Ельцин встречался с группой членов Президиума Верховного Совета РФ по вопросам Конституционного совещания. Речь зашла о «президентском» проекте. Борис Николаевич заметил: «Конечно, изменения в проект будут, и я не переживаю. Не президент же писал. Я [для этого] собрал ведущую группу. Неправильно, что это [якобы] “шахраевский” проект (эту легенду поддерживал и поддерживает сам Сергей Михайлович и некоторые СМИ. – *М.М.*)». Далее он подчеркнул, что его «волнует то, что президента от исполнительной власти хотят отодвинуть»³.

Таким образом, в суждениях двух главных антагонистов в конституционном процессе 90-х гг. проглядывалась некоторая склонность к пониманию коллективного авторства в составлении Конституции и акцентировалось внимание на аспекте соотношения в ней законодательной и исполнительной ветвей государственной власти. В «нулевых годах» уже нынешнего столетия такому подходу к этому вопросу отдавал

¹ Цит. по: Четвертая сессия Верховного Совета Российской Федерации : Бюллетень № 47 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 25 марта 1992 года. Изд. Верховного Совета РФ. С. 9–20.

² См.: письмо В.П. Лукина с резолюцией Б.Н. Ельцина от 20.10.91 // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Стенограммы. Материалы. Документы (1990–1993 гг.) : В 6 т. Т. 6: Дополнительные, справочные, мемуарные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2010. С. 537–538.

³ См.: Митюков М.А. Из дневников, блокнотов, интервью и заметок на полях (некоторые записи о конституционном процессе и событиях 1989–1993 годов)... 1993...9 июня. Встреча с Б.Н. Ельциным // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Стенограммы. Материалы. Документы (1990–1993 гг.) : В 6 т. Т. 6. С. 887–888.

дань и С.М. Шахрай, один из активных участников конституционного процесса начала 90-х годов, когда писал: «...новая российская Конституция – это в полном смысле слова продукт «коллективного разума» отечественных конституционалистов многих поколений»¹. В качестве паллиатива нередко в качестве творцов нашей Конституции называли тройку из видных разработчиков апрельского (1993 г.) текста проекта Конституции – Собчака, Шахрая, Алексеева (или кратко из начальных букв фамилий – «США» – на шутовском жаргоне участников Конституционного Совещания)².

С учетом вышесказанного, можно констатировать, что не от участия (либо неучастия) конкретного лица в Конституционном совещании зависело принятие той или иной версии проекта конституции, а от совокупной воли большинства его участников, обусловленной конкретными историческими событиями того времени и их идеологической и политической направленностью намерений.

В этой связи следует сказать, что в Конституционном совещании различают два этапа. Первый из них завершился одобрением Конституционным совещанием проекта от 12 июля 1993 г. В нем достаточно компромиссно решались ряд вопросов федеративного устройства и отношений между президентом и парламентом³. Но из-за обострения политического противоборства между ними в то время не удалось договориться о порядке принятия Конституции. Затем сентябрьско-октябрьские события 1993 г. в Москве поставили страну на грань гражданской войны. И шанс с принятием Конституции в версии от 12 июля потерял свою актуальность.

На втором, осеннем, уже радикализованном сентябрьско-октябрьскими политическими событиями этапе Конституционного совещания произошла дальнейшая доработка президентского проекта Конституции, приведшая к отказу от ряда упомянутых компромиссных

¹ См.: Шахрай С.М. Новая Конституция России; искусство возможного и взгляд в будущее // Там же. С. 1008.

² См.: Марино И. «Американизированный» русский язык в конституционных реформах в России в начале 90-х годов // Уральский Форум конституционалистов. Вып. 8. Екатеринбург: УрГЮУ, 2021. Ч. 1. С. 107; Соколова М. Крашенинников рассказал, какие законы нужно принять в развитие Конституции // Парламентская газета. 12.12.1993.

³ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 17. М.: Юрид. лит., 1996. С. 359–412.

формулировок в пользу усиления положения президента в системе государственной власти, а также усиления позиций центра во взаимоотношениях с субъектами Федерации. Это уже была во многом другая версия проекта Конституции, которая после некоторой корректировки и стала проектом для всенародного голосования. Интересно, что отдельные лица, которых иногда называют «отцами Конституции» к концу этого этапа самоустранились от доработки Основного закона.

Среди предпоследних прозвучавших аккордов в деятельности уже переформатированного осенью Конституционного совещания (его пять групп по доработке Конституции были объединены в две палаты: Общественную и Государственную) был мой доклад на заседании Государственной палаты «О результатах работы Комиссии по доработке проекта Конституции» 27 октября, который я произносил уже в качестве председателя Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации и первого заместителя министра юстиции РФ¹. Затем вечером 3 ноября небольшая рабочая группа по доработке проекта Конституции, в состав которой входил и я, внесла в текст проекта последние изменения, которые касались редакции ст. 11 (ч. 2), 66, 73 и 76. Мы «развязали» спорные к этому моменту вопросы: одобрили предложение об исключении из Конституции понятия «суверенитет республик», решили также, что в переходный период верхняя палата парламента – Совет Федерации – будет избираться, а позже – формироваться². Об этом С.А. Филатов доложил президенту, который 8 ноября после внесения нескольких дополнительных поправок подписал текст проекта Конституции, представляемой на всенародное голосование 12 декабря 1993 г.

¹ Текст этого доклада и его обсуждение см. в кн.: Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012). М. : Проспект, 2014. С. 70–92.

² Подробнее об этом см.: Там же. С. 20, 278–279.

ДЕЛИБЕРАТИВНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ: НАРОД И ЭКСПЕРТЫ В ПРАВОВОЙ КОММУНИКАЦИИ

Конституционное право опирается на *демократический уровень участия и различные виды обсуждений* наиболее важных и значимых вопросов публично-правового характера¹. Одним из принципов демократического конституционного государства является принцип народного суверенитета, который закреплен в ст. 3 Конституции РФ 1993 г. Что значит быть носителем суверенитета для многонационального народа России (как того требует ч. 1 ст. 3 Конституции РФ)? В современном информационном обществе изменяются и значительно расширяются формы правовой коммуникации граждан, юридических лиц, институтов публичной власти и их должностных лиц, институтов гражданского общества и экспертов с различным уровнем знаний в области права². *Обсуждение*, или *делиберация (deliberation)*, занимает важное место в структуре демократического конституционного права. *Делиберативность* становится перманентным и необходимым качеством конституционно-правовых институтов и коммуникационной основой демократического государства и народного конституционализма в условиях повышенного спроса на участие граждан и процедуры обсуждения при разработке и принятии важных публично-правовых решений на различном территориальном уровне.

С одной стороны, *делиберация как публично-правовой процесс* влияет на восприятие и распространение конституционных ценностей, поддержание социальной солидарности, делает более легитимными де-

¹ См.: Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сб. материалов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : РГ-Пресс, 2017. С. 6–14.

² Кравец И.А. Делиберативный народный конституционализм и конституционные изменения: формы, процедуры и технологии в сравнительной конституционной теории и практике (к 30-летию Конституции РФ в сравнительном аспекте) // Государство и право. 2023. № 12. С. 48–58.

мократические и конституционные институты. С другой стороны, действующие конституции пока *далеки от широкого закрепления форм делиберативной демократии* и конституционного вовлечения граждан в процесс конституционных изменений с использованием современных цифровых и информационных технологий. Осознание цифровых рисков требует новых форм идентификации профессионального и экспертного мнения, народных голосований (в том числе посредством электронного дистанционного голосования). Выбор делиберативных и императивных форм демократии для самоопределения граждан по вопросам конституционного характера или имеющим большое публично-правовое значение может быть мотивирован различными условиями и обстоятельствами деятельности государства (поправки к Конституции, разработка нового проекта Конституции, реформирование отраслей законодательства, участие в межгосударственных объединениях и др.).

Несмотря на международную напряженность, противостояние государств в попытке создать многополярный мир, кризис демократической легитимности наднациональных институтов, во многих национальных юрисдикциях на глобальном Юге и глобальном Востоке, на глобальном Севере и глобальном Западе предпринимаются усилия, направленные на расширение социального поля работы конституций, конституционного законодательства и осуществления правовых преобразований за счет более активного вовлечения граждан и экспертов в процесс обсуждения и принятия решений публично-правового характера, в том числе при разработке и использовании различных форм конституционных изменений. Исследователи *латиноамериканского опыта участия граждан* в конституционном развитии различных стран отмечают новации в учете воли народа при обсуждении и принятии законов и иных правовых актов (в том числе посредством цифровых парламентских платформ), а также видят усиление роли граждан в процессах повышения демократической легитимности конституционного правления и преодоления эрозии демократии. Ведь «снижение роли граждан в принятии решений в значительной степени является причиной глобального снижения поддержки демократии»¹.

¹ Welp Y. The Will of the People. Populism and Citizen Participation in Latin America. Berlin ; Boston : De Gruyter, 2022. P. 1–2.

Умеренный скептицизм в отношении профессионализма и качества участия граждан в обсуждении и принятии важных государственно-правовых решений необходим. Российская действительность демонстрирует потребность участия представителей различных профессиональных, социальных, конфессиональных, этнических групп в публичных обсуждениях по вопросам конституционного характера и в ходе проведения государственных преобразований. Вместе с тем реакционная позиция контрпродуктивна, так как она «представляет собой препятствие для понимания»¹ и мешает *креативным конституционным экспериментам*. В отечественных исследованиях нетрадиционные формы демократического участия опираются на концепт *алеаторной демократии*, который становится новой вехой в понимании *форм гражданского участия* и развития *мини-публик* (mini-publics) в процессе обсуждения и принятия различных значимых решений².

Современная конституционная политика государства требует и отстаивания *социальной солидарности*, поддержания *единства нации*, и *расширенного воспроизводства делиберативных процедур* для повышения социальной и демократической легитимности принимаемых решений, в том числе в ходе разработки и осуществления конституционных изменений. Поворот к различным формам *конституционной делиберативной политики*³ становится важным трендом в формировании новых конституционно-правовых институтов, разработке законодательства и проведения в жизнь конституционной реформы.

¹ Schnapper D. The democratic spirit of law. Abingdon, Oxon : Routledge, 2017. P. 1–3.

² Руденко В.Н. Формы алеаторной демократии: генезис и развитие // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-я Рос. акад. наук, 2018. Т. 18, вып. 4. С. 97–125.

³ Suiter J., Reuchamps M. A Constitutional Turn for Deliberative Democracy in Europe? // Constitutional Deliberative Democracy in Europe. Colchester, UK : ECPR Press, 2016. P. 1–13.

ДЕЛИБЕРАТИВНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ¹

Современный конституционализм базируется на демократической легитимации государственной власти и является, таким образом, демократическим или народным конституционализмом. Высшим проявлением демократического конституционализма выступила теория народного суверенитета, которая наделяет нацию конституирующей властью. Однако за период формирования и осуществления на практике демократический конституционализм показал невысокую степень вовлечения народа в осуществление учредительной власти. В основном это участие проявляется в избрании органов публичной власти, а также в пассивной роли при конституционных изменениях посредством утверждения предлагаемых конституционных проектов. Практика советского государственного строительства расширила демократическое участие институтом всенародных обсуждений проектов конституций. Вместе с тем народ не обладал правом инициативы пересмотра конституции, а лишь привлекался к обсуждению проектов, разработанных властью².

Дефицит демократического участия в осуществлении конституирующей власти дал толчок развитию теории делиберативного конституционализма. В заявке на грант РФФ в 2022 г. И.А. Кравец предложил ввести в конституционно-правовой лексикон концепт «делиберативный конституционализм»³. По мнению И.А. Кравца, делиберативный

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00627, <https://rscf.ru/project/23-28-00627/> («Коммуникативный конституционализм и конституционная мобилизация: проблема делиберативного участия в публичном и информационном пространстве и трансформация системы публичной власти (концепты, нормы и институциональные механизмы»)).

² Дробот С.Е. Коммуникативные возможности политического участия в механизме конституционной модернизации: ретроспективные аспекты и перспективы совершенствования // История государства и права. 2023. № 5. С. 22–23.

³ Карточка проекта, поддержанного Российским научным фондом, № 23-28-00627, <https://rscf.ru/project/23-28-00627/> («Коммуникативный конституционализм и конституционная мобилизация: проблема делиберативного участия в публичном

конституционализм возникает в результате соединения теории делиберативной демократии и конституционной теории в области реформирования конституции. Делиберативный конституционализм предполагает формирование и расширение конституционной основы для вовлечения граждан в принятие публично-правовых решений, особенно в процессе конституционной модернизации на всех ее стадиях¹. Делиберативный конституционализм требует не просто участия народа в утверждении проектов конституции и их обсуждения, но и возможность инициирования конституционных изменений, внесения изменений в проекты конституционных поправок, вовлечение профессионального экспертного сообщества и иных заинтересованных групп в процесс преобразования конституции. В этой связи особого внимания заслуживает институт конституционных общественных инициатив, который не получил должного развития в России. Так, созданная в России платформа «Российская общественная инициатива» предоставляет возможность гражданам выдвигать свои правотворческие предложения, однако увязывает дальнейший «ход» гражданской инициативы только при условии ее соответствия Конституции РФ, что автоматически блокирует возможность инициативы конституционных изменений. Созданный в 2011 г. институт общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов² также не предполагает гражданской активности в сфере конституционных преобразований, поскольку сужает предметную область обсуждаемых законов сферой социально-экономической политики, а также ставит возможность общественного обсуждения в зависимость от волеизъявления Президента РФ, который обладает исключительным правом инициативы проведения народного обсуждения законопроектов.

и информационном пространстве и трансформация системы публичной власти (концепты, нормы и институциональные механизмы))).

¹ Кравец И.А. Делиберативный народный конституционализм и конституционные изменения: формы, процедуры и технологии в сравнительной конституционной теории и практике (к 30-летию Конституции РФ в сравнительном аспекте) // Государство и право. 2023. № 12. С. 50.

² Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных и федеральных законов : Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 // Российская газета. 11.02.2011. № 29.

Таким образом, делиберативный конституционализм формирует направление развития конституционно-правовой науки и законодательства в сторону создания основ для расширения участия граждан в процессе конституционной модернизации, вовлечение в модернизационный процесс на всех его стадиях и посредством многообразных форм, в том числе посредством новых технологических форм. Конституционные общественные инициативы могли бы получить развитие посредством совершенствования правовой базы порядка рассмотрения общественных инициатив, поданных через портал «Российская общественная инициатива». Для этого необходимо предусмотреть право подачи инициатив, направленных на преобразование конституции. Также, важным шагом в сторону вовлеченности в реформирование конституции может выступить широкое экспертное участие в рабочей группе по изменению конституции. Конституционные инициативы должны проходить профессиональную научную оценку экспертами в области конституционного права, представляющими различные научные школы отечественной юриспруденции. С этой целью необходимо дополнить Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹ положением о привлечении экспертов к процессу модернизации конституции, с указанием принципов формирования экспертной рабочей группы, в том числе принципа «научного федерализма» для привлечения специалистов из различных регионов страны, а также экспертного обсуждения поправок в каждом субъекте Российской Федерации.

А.В. Кукушкина

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ЯДЕРНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ

Ядерный терроризм является одним из наиболее опасных преступлений. В современном мире существует большое количество ядерных государств (Россия, Великобритания, США, Франция, Китай, Индия,

¹ О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 09.03.1998. № 10. Ст. 1146.

Пакистан, Израиль), а также значительное число пороговых стран (предполагают, что их больше двадцати), которые находятся на пороге создания ядерных боезарядов, что даёт мощный толчок к распространению ядерного оружия.

В отечественной доктрине под ядерным терроризмом понимаются «мышленные действия отдельных лиц, групп или организаций и даже некоторых государств, направленные на создание чувства страха у людей за собственную жизнь и здоровье, за жизнь и здоровье близких, на появление недовольства властями или другими субъектами, связанные с использованием (угрозой использования) сверхопасных свойств ядерного оружия, ядерных материалов, радиоактивных веществ. Такие действия проводятся в интересах достижения политических, военных, экономических, социальных и других целей террористов»¹.

На территории более чем тридцати государств расположено около 450 промышленных, а также сотни исследовательских реакторов, множество различных ядерных объектов инфраструктуры. Это создает определенные условия для расширения деятельности преступных и террористических групп и возможного совершения террористических актов на ядерно-оружейном и ядерно-промышленном комплексах.

По мнению ученых, «необходимо учесть тот факт, что для обеспечения деятельности ядерных объектов привлечены сотни тысяч специалистов, помимо технического и обслуживающего персонала, что повышает уязвимость систем их защиты»².

На Западе террористические акты были совершены уже в семидесятые годы прошлого века. В связи с этим были приняты определённые меры и сложилась эффективная эшелонированная система защиты ядерных объектов и материалов, был накоплен опыт борьбы с терроризмом.

Также источником ядерной опасности может стать потерянное ядерное оружие (например, в феврале 1958 г. бомбардировщик В-47 случайно уронил в море около берегов Испании мощную американскую термоядерную бомбу).

¹ Международный терроризм: борьба за геополитическое господство / общ. ред. А.В. Возжеников. М.: Изд-во РАГС, 2005. 525 с.

² Чиркун В.Л. Борьба с незаконным оборотом ядерных материалов как средство противодействия ядерному терроризму // Право и политика. 2011. № 8. С. 1297–1304.

«7 августа 2010 года средства массовой информации обнародовали заявление МИД России, в котором, в частности сообщалось, что в США в течение нескольких последних лет бесследно исчезло свыше 1 500 источников ионизирующего излучения»¹.

Угроза ядерного терроризма усугубляется и тем обстоятельством, что терроризм как явление политической и социальной борьбы превращается в серьёзный международный фактор.

Колоссальный энергетический потенциал, таящийся в ядерной технологии, и возможность его противоправного использования отдельным лицом или группой лиц в том случае, если такая технология по тем или иным причинам выйдет из-под контроля государства, объективно создают предпосылку применения ее в преступных целях. И вполне закономерно, что наряду с четырьмя традиционными ограничивающими критериями, устанавливающими допустимые пределы использования ядерной энергии (предотвращение развязывания ядерной войны, нераспространение ядерного оружия, предотвращение возникновения ядерных аварий, недопущение радиационного облучения персонала ядерных и радиационных объектов сверх установленных пределов), все большую значимость приобретает еще один, ограничивающий критерий использования атомной энергии, – предотвращение угрозы ядерного терроризма.

Террористический акт относится к числу наиболее опасных и многообъектных международных преступлений. В результате данного деяния причиняется вред или создается угроза причинения вреда общественной безопасности, под которой понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Дополнительными объектами могут выступать жизнь, здоровье, отношения собственности, нормальное функционирование предприятий, учреждений, организаций и органов власти.

В Российской Федерации вопросы борьбы с ядерным терроризмом регулируются следующими актами:

1 Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г.

¹ Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или Введение в террорологию. М. : КРА-САНД, 2013. С. 174.

2. Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

3. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

4. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009).

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023).

Необходимо и дальше совершенствовать как национально-правовые, так и международно-правовые акты, регулирующие борьбу с ядерным терроризмом в связи с изменившейся международной обстановкой.

Н.В. Шкорбатова

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Территориальное деление Российской Федерации имеет давнюю историю, в основу которой были положены политические, экономические, культурные и национальные особенности. Это обусловливается тем, что органы государственной власти пытаются найти более оптимальный и эффективный способ руководства такой крупной территорией. На каждом историческом этапе развития государства существовали свои потребности, которые требовали от руководителей решать важные задачи государственного строительства.

Для того чтобы максимально сблизить интересы центра и регионов, в 2020 г. была предпринята очередная попытка административно-территориального реформирования. Для повышения эффективности федеральных органов власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений был образован институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах¹.

¹ Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» № 849 от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Такого рода институт существовал ранее в истории нашего государства, отличием современного подхода является определение территориальных границ федеральных округов. Вновь образованные федеральные округа являются промежуточным территориальным образованием между Федерацией и ее субъектами.

Отождествлять федеральные округа с субъектами Российской Федерации не стоит, так как в отличие от субъектов в федеральных округах отсутствуют органы законодательной и исполнительной власти, законодательство федерального округа и иные признаки, присущие государственному образованию. Полагаем, что под существующими федеральными округами следует понимать территорию, которая включает несколько субъектов, объединенных по территориальному, экономическому и культурным признакам, образованная с целью укрепления государственной власти.

К настоящему времени, следует отметить, система федеральных округов благополучно прижилась в государственном устройстве России. С. Преображенский отмечает, что создание федеральных округов представляется институтом построения параконституционализма в России, происходит выстраивание параллельной структуры управления, дублирующей институционально закреплённый механизм власти¹. Действительно, в основном законе страны не содержатся положения, предусматривающие возможность учреждения в стране системы федеральных округов. Но следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации существуют некоторые правовые механизмы, которые, опираясь на Основной закон страны, допускают такого рода образования для оптимизации государственного регулирования территориального развития.

Несмотря на сложившийся факт, полагаем, что по-прежнему остаются открытыми вопросы, касающиеся полномочий полномочного представителя президента в федеральном округе как должностного лица, чей статус и границы осуществления законодательно не определены, а также сохраняется существующая неопределенность конституционно-правовой природы правового статуса федерального округа.

¹ Преображенский С. Судьба резидентов // Наша власть: дела и лица. 2008. № 2.

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовая связь человека с государством имеет особое значение. Только являясь гражданином определенного государства, человек обладает полнотой всех прав и свобод, в том числе участвовать в политической жизни государства. Немалое значение имеет и право гражданина на свободу передвижения не только внутри своего государства, но и за его пределы. В силу постоянно усиливающихся миграционных процессов каждое государство заинтересовано в создании качественной правовой базы, регулирующей вопросы гражданства. В силу сложности объекта исследования в юридической науке существует значительный разброс мнений по улучшению законодательства о гражданстве. Проанализировав труды ученых, можно выявить различные подходы к понятию гражданства. В советский период большинство ученых определяли гражданство как принадлежность человека к определенному государству. Например, А.А. Головкин рассматривал гражданство как «вхождение человека в состав государства»¹. Такой подход имеет серьезный недостаток, так как не учитывает взаимность прав и обязанностей гражданина и государства. Позже в науке одним из самых распространенных стало понятие гражданства как устойчивой правовой связи человека с государством. Такое понятие действует и в данный момент и закреплено в Федеральном законе от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»².

Понимание гражданства как правовой связи более точно раскрывает сущность этого явления. В то же время такая связь возможна не только между гражданином и государством, но и между иностранным гражданином и государством, предоставившим ему политическое убежище. Поэтому данное понятие нуждается в некотором уточнении. В современной понимании многие специалисты сходятся во мнении, что гражданство является особым правоотношением. Как и любое правоотношение, отношение состояния лица в гражданстве попадает под

¹ Головкин А.А. Человек, личность, гражданин. Минск, 1982. С. 19.

² О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

правовое регулирование. Субъектами такого правоотношения выступают строго определенные лица: с одной стороны, государство, с другой – гражданин. Сущность и значение правоотношения состояния лица в гражданстве выражаются через его содержание, которое составляет совокупность взаимных прав и обязанностей гражданина и государства. С момента приобретения гражданства лицо приобретает полный комплекс прав и обязанностей, который помимо естественных включает также и политические, социальные, экономические права.

Также необходимо обратить внимание на наличие в законодательстве запрета на лишение гражданина гражданства. Вышеуказанное подтверждает выделение такого признака гражданства, как устойчивость, который отличает состояние лица в гражданстве от других отношений человека с государством.

Именно устойчивый характер гражданства выражает его сущность как универсального правоотношения, не связанного границами государства гражданской принадлежности лица.

С учетом изложенного можно выделить основные отличительные признаки, характеризующие сущность гражданства как правового состояния:

- наличие правового отношения между гражданином и государством;
- содержанием правоотношения является совокупность прав и обязанностей, как гражданина, так и государства;
- правоотношение всегда оформляется документально;
- имеет постоянный, непрерывный и устойчивый характер;
- не зависит от того, находится ли гражданин на территории государства своей гражданской принадлежности;
- может прекратиться только в результате волеизъявления гражданина, либо по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

Неопределенность понятия – не единственная проблема института гражданства в современной науке. Особое внимание уделяется таким проблемам, как двойное гражданство, реализация его принципов, приобретение и прекращение гражданства.

Необходимость создания правовых механизмов регулирования вопросов гражданства обусловлена тем, что институт гражданства оказывает влияние на многие аспекты жизнедеятельности государства. Однако необходимо учитывать, что совершенствование регулирования вопросов гражданства невозможно без уяснения и нормативного закрепления четкого и полного определения данного явления, которое раскрывало бы все его сущностные характеристики.

ИЗМЕНЕНИЕ ПРИРОДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в современных исследованиях (по муниципальному праву, государственному и муниципальному управлению) рассматривается многоаспектно: 1) как *институт муниципальной демократии* со смешанной природой, в которой сочетаются формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (как это следует из главы 5 и ст. 27 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации); 2) как *разновидность общественного самоуправления*, которая отличается от организационных основ муниципальной власти и предназначена в первую очередь для самоорганизации населения по месту жительства (на локальных территориях) и обустройства придомовых территорий; 3) как возможная, но не обязательная разновидность некоммерческих организаций с правами юридического лица, которая действует в границах определённых законом территорий проживания граждан (локации с «жилищной пропиской граждан»). К таким территориям закон относит подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группу жилых домов; жилой микрорайон; сельский населённый пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан, что создаёт законодательно открытый перечень территорий. Особое внимание к природе ТОС в системе государственного и муниципального управления связано с попыткой локализовать общественное самоуправление через формы взаимодействия с органами муниципального управления, которые, как правило, рассматривались в качестве институционального механизма, обеспечивающего финансирование и поддержание местной активности граждан по месту жительства. В этом

случае органы ТОС рассматриваются как «первые помощники» муниципальной власти в решении некоторых вопросов местного значения¹. Однако органы ТОС в системе муниципального управления и в системе местного самоуправления (исходя из законодательных подходов и практики муниципального нормотворчества) никогда не включались в систему муниципальной власти. Хотя не лишним будет сказать, что ТОС, несомненно, в лице своих органов являлись и по-прежнему остаются носителями общественной муниципальной власти.

Не раз ученые и практики отмечали проблемные зоны правовой природы территориального общественного самоуправления, ставя вопрос об относимости ТОС к институтам власти или институтам гражданского общества с учетом этапов развития правового регулирования ТОС и источников муниципального права².

В правовом регулировании организации и деятельности ТОС ожидаются изменения, которые связаны с замедленными темпами проведения реформы местного самоуправления, с разработкой и торможением в принятии проекта федерального закона 2021 г. (Законопроект № 40361-8) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³. В данном проекте, как оправданно отмечается в литературе, проведено *легальное разграничение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления*⁴. Такого разграничения нет в действующем законода-

¹ Мясникова Т.А., Заволока Ю.Е. Развитие территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 8. С. 93.

² Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. № 1 (46). С. 12–22.

³ Законопроект № 40361-8 относит к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления: 1) опрос; 2) публичные слушания и общественные обсуждения; 3) собрание граждан; 4) инициативные проекты; 5) старосту сельского населенного пункта. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 25.02.2024).

⁴ Кравец И.А. Делиберативный народный конституционализм и конституционные изменения: формы, процедуры и технологии в сравнительной конституционной теории и практике (к 30-летию Конституции РФ в сравнительном аспекте) // Государство и право. 2023. № 12 С. 48–58.

тельстве, хотя в доктрине оно давно установлено. *Стремление сохранить* правило об открытом перечне обеих форм следует признать вполне удачным законодательным решением. Однако нельзя в полной мере согласиться с тем, что законодатель на федеральном уровне относит ТОС (чья природа имеет смешанный характер) исключительно к формам *непосредственного осуществления населением местного самоуправления*. Такой подход неоправданно сужает многоаспектную природу ТОС и возлагает на его деятельность (как и деятельность органов ТОС) явно повышенные ожидания.

Очевидно, следовало учесть опыт разнообразной деятельности ТОС на территории различных субъектов РФ, общественные инициативы и научное обобщение практики ТОС. *Общественное самоуправление* будет развиваться в границах территорий муниципальных образований в первую очередь с учетом жилищной локализации граждан и потребностей благоустройства территорий, которые нуждаются в активном вовлечении местных жителей, активистов и органов управления ТОС. Следовательно, представительство интересов ТОС будет оставаться важным стимулом для выработки форм участия граждан в общественном самоуправлении.

Е.Ю. Марухно

ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА РАЗВИТИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В зависимости от мирового политического и экономического контекста в науке международного права периодически становятся актуальными несколько направлений исследований. Ученые изучают либо влияние международных организаций на процессы сближения, гармонизации и унификации национальных законодательств¹, либо влияние

¹ Султанов И.Р. К вопросу о воздействии международных интеграционных организаций на внутреннее право государств // Вестник Башкирского университета. 2011. № 3. С. 864–870.

норм международного права на внутригосударственное право¹. Как правило, вопросы развития универсального международного права под действием региональных интеграционных объединений остаются вне поля научных исследований. Специальный докладчик Комиссии международного права (КМП) ООН М. Вуд писал: «Бесспорно то, что практика международных организаций может иметь значение при определении обычных норм международного права. Наиболее актуальным вопросом является степень, в которой практика международных организаций как таковая может способствовать развитию обычного международного права»².

Интеграционное объединение, согласно Г.Г. Бодуровой, «есть особая форма межгосударственного сотрудничества регионального характера, направленного на развитие внешнеэкономических связей между государствами-членами»³. Антиномия внешних отношений Европейского союза (ЕС) как интеграционного объединения заключается в ее растущей автономии, сочетающейся с прямой зависимостью от государств – членов ЕС в выполнении обязательств, принятых организацией на международном уровне. Действительно, парадокс влияния права ЕС на международное право заключается в том, что ключевая идея существования ЕС вряд ли связана с кодификацией или развитием международных норм. Тем более концепция Суда ЕС о формировании автономного правового порядка, отличного от международного права, может показаться противоречащей цели исследовать влияние права ЕС на нормы международного права. Несмотря на это, статья 3 (5) Договора о ЕС закрепляет стремление ЕС внести свой вклад в развитие международного правового порядка. Действительно, данное стремление необычно как для большинства международных организаций, так и для конституционных порядков государств – членов ЕС, однако оно часто

¹ Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6 (162). С. 35–44.

² Пятый доклад по теме «Выявление обычного международного права», подготовленный Специальным докладчиком Майклом Вудом. URL: <https://interlaw.by/pdf/custom-law.pdf> (дата обращения: 10.12.2023).

³ Бодурова, Г.Г. К вопросу о правовой сущности региональных интеграционных объединений // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2022. № 4. С. 25–32.

встречается в политической риторике отдельных институтов ЕС. Зарубежные авторы достаточно часто представляют ЕС в качестве формирующегося «глобального законодателя», стремящегося все же «трансформировать, а не только сохранять существующую (международную) систему права», «формировать глобальное будущее», а также того субъекта, который призван защищать и расширять международные нормы¹. Кроме того, юридическая наука ЕС активно рассматривает способы, с помощью которых Союз может «формировать» международное право, начиная с его активного участия в международных соглашениях или международных организациях и заканчивая самой природой его существования в качестве продвинутого интеграционного объединения.

Члены КМП ООН пришли к общему мнению о том, что практика международных организаций как таковая может иметь отношение к установлению обычных норм, особенно в отношении определенных сфер деятельности в рамках мандатов этих организаций. Действительно, в качестве «особого объединения» ЕС получил полномочия организации и сделала ее особенно подходящей для «формирования» международных норм. По мере расширения ее компетенций возникает соответствующая правоприменительная практика в различных областях международного права. Справедливости ради нужно сказать, что в аргументации Суда ЕС довольно часто право ЕС представлено как часть того, что приводит к прогрессивному развитию международного права, либо в качестве более развитой формы международных норм постфактум. Так называемая исключительность ЕС не помешала КМП ООН время от времени предлагать нормы, основанные на правовой системе ЕС или ее международной практике.

На сегодняшний день ссылки на практику ЕС в той или иной степени присутствуют в ежегодных отчетах КМП ООН и комментариях к проектам статей, руководств или заключений. Упомянутые формы практики исходят из двусторонних и многосторонних договоров, стороной которых является ЕС, в том числе его первичное и вторичное право. Кроме того, имеются ссылки на внешние действия ЕС в рамках наблюдательных миссий, а также прецедентное право ЕС.

¹ European Union priorities 2019–2024. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en (дата обращения: 10.12.2023).

Таким образом, с точки зрения универсального международного права интеграция ЕС сопряжена с антиномией: она повышает вероятность чрезмерной уникальности практики ЕС для того, чтобы служить доказательством общих международных норм. «Продвинутая интеграция» ЕС могла бы стать источником полезных практик для работы КМП ООН, однако с условием, что к ней следует подходить с осторожностью, и оговорками ставит под сомнение амбициозные планы ЕС, лежащие в основе ст. 3 (5) Договора.

М.В. Бызова

ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗУЧЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖЬЮ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вектор развития российской государственности никогда не теряет актуальности как предмет дискуссий, исследований, чаяний и надежд представителей научного сообщества, правоприменителей и общества в целом.

Говоря о будущем России, нельзя не вести речь о носителях идей ее процветания, самоотверженно способных их реализовывать.

Наблюдаются изменения в подходах к воспитанию молодежи как к главному стратегическому ресурсу страны¹, которые сформированы исходя из интересов укрепления России на основе развитого чувства патриотизма и ответственности за ее судьбу и будущее.

В настоящее время система патриотического воспитания имеет определенные достижения. Введены «Разговоры о важном», «Основы российской государственности», которые позволяют сформировать знания о сущности российского мировоззрения и ценностей российской цивилизации.

Однако ощущается потребность более широкого введения в образовательных организациях такой учебной дисциплины, как «Основы

¹ Маздогова З.З, Макоева Е.Р. К вопросу о гражданско-патриотическом воспитании молодежи // Образование и право. 2022. № 3. С. 196.

национальной безопасности», синкретичность предмета которой позволяет помимо прочего наделить молодежь качественно новым комплексом знаний – знаний о подвиге самопожертвования и служения Родине, вложив в понятие национальной безопасности смысло-жизненное для страны значение.

В рамках означенной дисциплины возможно изучать малоизвестные, слабо освещенные в научной литературе исторические факты, к которым, например, следует отнести обстоятельства обороны Петропавловска в 1854 г.

Известно, что в первой половине XIX в. Британская империя стремилась достичь господства в Тихом океане, для чего необходимо было нанести серьезный удар Российской империи, чтобы она не смогла достичь полного доминирования в северной части Азиатско-Тихоокеанского региона.

Одержав победу над Китаем в Первой опиумной войне 1840–1842 гг., британцы решили, что смогут овладеть и слабо укрепленными русскими тихоокеанскими поселениями. Уже с середины 1840-х годов в порт зачастили иностранные китобои, отдельные английские суда под чужим флагом, путешественники-англичане, усиленно собирающие сведения о Камчатке, Сахалине и Амуре¹.

В 1853 г. началась Крымская война, в которой столкнулись четыре великих империи, каждая из которых преследовала свои интересы. Британия стремилась реализовать сверхзадачу – закрепиться на дальневосточных позициях Российской империи для контроля этого региона.

В 1849 г. назначенный управителем Камчатки генерал-майор по Адмиралтейству В.С. Завойко имел крайне слабые средства к обороне гарнизона, который составлял всего 231 человек, а артиллерийское вооружение состояло из шести 6-фунтовых пушек и одного полевого 3-фунтового орудия на конной тяге. Несмотря на это, круглосуточно два месяца защитники Петропавловска возводили укрепления: семь береговых батарей и орудия; в скалах рубили площадки для орудий, недоступные для противника.

Несмотря на фактически слабую боеспособность порта, была обеспечена хорошая его обороноспособность, которая позволила отбить

¹ Сергеев М.А. Оборона Петропавловска-на-Камчатке. М. : Военмориздат , 1940. С. 76.

два штурма неприятеля, в то время как эскадра противника располагала примерно 200 орудиями, личный состав насчитывал около 2 700 человек (из них 2 200 человек – экипажи кораблей, 500 – специально подготовленные десантники).

В английской, германской и французской исторической литературе никогда не было разногласий по вопросу о нападении указанных армий в 1854 г. на Петропавловск, и, начиная с первой обстоятельной книги о русских на Амуре, считается признанным фактом, что все шансы на победу были на стороне союзников, а победу одержали русские¹.

Подобные примеры, которым нет числа, демонстрируют уникальный менталитет народа России: впечатляющий и вдохновляющий на подвиги.

И мы не имеем права забывать эти подвиги, поскольку, как говорил выдающийся русский историк В.О. Ключевский, «народ, не помнящий своего прошлого, не имеет будущего»².

А.С. Анушнян

ЦИФРОВЫЕ СЕРВИСЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

В настоящее время цифровая трансформация охватывает все сферы общественной жизни, и избирательная система не является исключением. Технологический прогресс вносит значительные изменения в избирательные процессы, создавая новые возможности для участия граждан в принятии решений.

Цифровые сервисы играют важную роль в реализации избирательных прав граждан, обеспечивая удобные и доступные способы участия в избирательном процессе.

Как верно замечает Д.М. Худолей, в данный момент процесс цифровизации наиболее востребован именно на стадии голосования³. Во многом это обусловлено тем, что цифровые сервисы значительно

¹ Тарле Е.В. Крымская война : В 2 т. М., 1941. Т. 1. С. 462.

² Ключевский В.О. Русская история. М. : Нобель Пресс, 2024. С. 14.

³ Худолей Д.М. Цифровизация избирательного процесса в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. 2022. № 1 (91). С. 44.

повышают доступность и удобство голосования для людей с ограниченными возможностями и тех, кто временно находится вдали от своего избирательного участка.

Соответственно, цифровые технологии позволяют устранить многие из препятствий, с которыми сталкиваются избиратели, включая недоступность избирательных участков, физические ограничения. Более того, цифровые сервисы могут повысить прозрачность избирательного процесса и обеспечить более надежные механизмы для регистрации избирателей и подсчета голосов.

Особые трудности у избирателей могут возникать с поиском информации о кандидатах и предвыборных программах. Информированность граждан о предстоящих выборах – это ключевая задача при проведении таких демократически значимых мероприятий.

Согласно официальному сайту Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, на данный момент в нашей стране существует шесть развитых цифровых сервисов, созданных именно с целью информирования населения:

1. Информирование об избирательных комиссиях и комиссиях референдума.
2. Информирование о факте подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения и результатах его обработки.
3. Информирование о кандидатах и избирательных объединениях.
4. Информирование о включении в список на избирательном участке, участке референдума.
5. Информирование о выборах и референдумах и сроках их проведения.
6. Информирование о результатах выборов и референдумов и сроках их проведения.

Главным преимуществом таких цифровых технологий является то, что воспользоваться данными сервисами может любой желающий, имеющий доступ к Интернету. Такие технологичные инструменты являются гарантом в обеспечении доступа граждан к информации о выборах и референдумах в Российской Федерации.

В частности, сервис «Информирование об избирательных комиссиях и комиссиях референдума» предоставляет гражданам необходимые сведения о соответствующих избирательных участках, участках референдума и участковых комиссиях, а также помогает с поиском избирательного участка по адресу места жительства или по его номеру.

Этот сервис значительно упрощает ориентацию граждан в избирательной системе и облегчает процесс посещения избирательного участка.

Другие сервисы, такие как «Информирование о кандидатах и избирательных объединениях» и «Информирование о результатах выборов и референдумов», предоставляют гражданам важные сведения о кандидатах, избирательных объединениях, а также результаты проведенных выборов и референдумов.

Соответственно, распространение подобных цифровых инноваций в сфере избирательных прав граждан, прежде всего, способствует более эффективной и прозрачной работе избирательных комиссий. Поэтому процесс внедрения новых технологий в данной сфере не должен прекращаться, ведь это будет следствием повышения оперативности и доступности избирательных процессов, что благоприятно отразится на избирателях, избираемых и даже на сотрудниках избирательных комиссий.

Таким образом, развитие цифровых сервисов в области избирательного права представляет собой важный шаг в направлении повышения демократии и обеспечения активного участия граждан в политической жизни страны.

Е.Б. Романов

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В 5-Й ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Документы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов, включенные в 1993 г. в Конституцию Российской Федерации, заложили правовые основы российской государственности в новый исторический период (в ныне действующей Конституции это, в частности, преамбула, положения ст. 3, 4, 17, 19, 45, 47, 49–54, 57–59, 61, 62, 118, ч. 1 и 3 ст. 6, ч. 4 ст. 15, ч. 4 ст. 43, ч. 3 ст. 44, ч. 1 и 3 ст. 46, ч. 1 ст. 48, ч. 1 и 3 ст. 55, ч. 1 ст. 63, ч. 3 ст. 67, ч. 2 ст. 68, п. м) ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 120, ч. 1 ст. 121, ч. 1 ст. 122, ч. 1 ст. 123). В этой связи нельзя не согласиться с С.Н. Станских, отметившим «необходимость более тщательного изучения столь важного для истории современной России ин-

ститута – Конституционной комиссии, заложившей основы современной конституционной модели»¹. При этом документы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов оказались востребованными и при разработке 5-й поправки к Конституции Российской Федерации. Например, положение о том, что государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, было включено в 2020 г. в действующую Конституцию России – ч. 4 ст. 67.1 в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (в проекте Конституционной комиссии Съезда народных депутатов по состоянию на сентябрь 1993 г. это ст. 72 – государство обеспечивает содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения). В числе иных положений проекта Конституции Конституционной комиссии Съезда народных депутатов, вошедших в текст обновленной Конституции России, можно отметить, в частности, о невозможности одного и того же лица занимать должность Президента РФ более двух сроков (ч. 3 ст. 81 Конституции Российской Федерации в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ), относительно требований парламентского участия в формировании Правительства России (ч. 2 ст. 112 Конституции Российской Федерации в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ)² и др.

Таким образом, в документах Конституционной комиссии Съезда народных депутатов содержатся положения, которые используются при развитии Конституции Российской Федерации, что подтверждает их значимость для конституционной доктрины Российской Федерации. В этой связи документы Конституционной комиссии, исходя из имеющихся наработок по вопросам конституционного развития России, не утрачивают свой потенциал при решении современных конституционно-правовых проблем.

¹ Станских С.Н. Учреждение Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 году: хроника конституционной истории // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 111.

² Романов Е.Б. Документы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов как источники конституционной доктрины России : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 13, 159–161, 166.

Н.Г. Геймбух

СТАНОВЛЕНИЕ ГЕРМАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Германская империя в 1871 г. объединила 22 монархии, в том числе королевства (Пруссия, Бавария, Саксония, Вюртемберг), 11 великих герцогств и 7 княжеств, а также «вольные города» Гамбург, Бремен, Любек. Впервые была реализована идея единства немецкой нации в форме союзного (федеративного) государства. Акт о провозглашении Германской империи был издан в январе 1871 г. В мае того же года в силу вступила Конституция Германской империи¹.

Конституция Германской империи 1871 г. учреждала единую союзную (федеративную) государственность. В преамбуле Конституции Германская империя определялась как «вечный союз», заключенный между прусским королем от имени Северо-Германского союза и королями Баварии, Вюртемберга, великими герцогами Бадена и Гессена «для защиты союзной территории и применяемого на ее протяжении права, а также для обеспечения благосостояния немецкого народа»².

Территория Германской империи в ст. 1 Конституции закреплялась в качестве «союзной территории», а государства, вошедшие в состав империи, именовались «союзными государствами» («членами союза»). В качестве важного государственного органа власти выступал Союзный совет (Бундесрат), который состоял «из представителей государств, входящих в состав союза» (ст. 6). Германскому императору (прусскому королю) предоставлялось, согласно ст. 11 Конституции, «президентство в союзе»³.

Большим своеобразием названного «вечного союза» являлось то, что его правовой основой являлись договоры, существовавшие исключительно между монархами «союзных государств». Конституция 1871 г. содержит в данном аспекте следующую особенность: в ее преамбуле имеется отсылка к договорам, которыми короли и князья, их подписавшие, закрепили создание «вечного союза», получившего

¹ См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.): сб. документов / под ред. П.Н. Галанзы. М., 1957. С. 559–583.

² Там же. С. 561.

³ Там же. С. 563.

наименование «Германская империя». В соответствии с этим «верность договору» или «верность союзу» вплоть до конца монархии действовала в государственной практике в качестве руководящего принципа политической деятельности.

«В силу этого, – справедливо пишет немецкий профессор конституционного права Х. Бауэр, – многие конфликты в Бундесрате зачастую не просто разрешались по принципу большинства, а предварительно улаживались путем доверительных переговоров, когда с учетом взаимных интересов предпринимались попытки достижения политического равновесия»¹. С этого момента берет свое начало такой определяющий принцип германского федерализма, как принцип верности федерации.

Особенностью политической системы Германской империи являлось то, что общепризнанный принцип равенства субъектов федерации здесь был отвергнут. Двадцать пять «союзных государств», которые вошли в состав Германской империи, различались фактически и по занимаемой территории, и по численности населения, и по экономическому потенциалу, и по военной мощи. Достаточно сказать, что на долю одной Пруссии приходилось 65% имперской территории и 62% населения империи, тогда как на долю 17 других членов империи, взятых вместе, всего 1% имперской территории и около 10% населения. «Пруссия, конечно, была, очень велика: своей территорией она более чем в три раза превосходила все остальные вошедшие в состав союза государства, а ее население составляло три пятых всей Германии»².

Фактическое неравенство союзных государств было закреплено в тексте Конституции Германской империи. Пруссия получила большинство привилегий. Так, Конституция провозглашала прусского короля Германским императором, в руках которого концентрировалась высшая государственная власть (ст. 11). Привилегированное положение Пруссии в союзе в немалой степени было связано с конституционной ролью канцлера. Канцлер империи, назначавшийся императором, являлся одновременно министром-президентом Пруссии и председательствовал в Бундесрате империи (ст. 15).

¹ Бауэр Х. Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 2003. № 3 (44). С. 14–21.

² См.: Очерки истории Германии с древнейших времен до 1918 г. М., 1959. С. 112.

Пруссия имела в Бундесрате намного больше голосов, чем любое другое «союзное государство» (ст. 6). Она могла воспрепятствовать любому изменению конституции, так как для отклонения изменений достаточно было подачи 14 голосов «против» в Бундесрате (ст. 78).

Без согласия председателя Бундесрата не допускались изменения законов о таможенных пошлинах, принятия специальных постановлений об армии и флоте, также предложений о пересмотре существовавших административных правил, голосу председателя придавалось решающее значение во всех случаях разделения голосов поровну в Бундесрате (ст. 5). Итак, в федеративном территориально-политическом устройстве Германской империи Пруссия в сравнении с другими членами федерации занимала исключительное фактическое и конституционное положение.

Данная юридическая конструкция, которая в конечном счете ставила благополучие империи в зависимость от положения Пруссии в союзе, неизбежно ослабляла федеративные отношения и в целом существенно влияла на политическую систему Германской империи. «Опруссачивание Германии, – пишет В.П. Прокопьев, – постепенно... повлекло обезличивание немецких земель в государственно-правовом отношении, поставив во всех принципиально важных областях законодательства и управления прусско-имперские органы»¹.

Привилегированное положение Пруссии в союзе побуждало других «членов союза» к конституционно-правовому закреплению «своих» привилегий. Так, Бавария, Вюртемберг и Баден были освобождены от некоторых общеимперских акцизов (ст. 35 Конституции). Согласно конституциям Гамбурга и Бремена, за ними сохранялся статус «вольных городов» с выведением их из сферы действия общеимперских таможенных прав². Нужно признать, что все эти привилегии не способствовали укреплению федерализма Германской империи, а соответственно и государственному единству Германии.

Значительное централизующее воздействие на членов Германской империи имела ст. 19 Конституции, которая предусматривала возможность применения императором «экзекуции» к государствам – членам союза, если они «не выполняют согласных с конституцией союзных

¹ Прокопьев В.П. История германской государственности XIX–XX вв. Калининград, 1985. С. 28.

² См.: Брехт А. О государственном устройстве Германии. М., 1947. С. 27.

обязанностей...». Потребность в применении такой экзекуции должен был определять Бундесрат как орган представительства субъектов федерации.

Конституцией 1871 г. устанавливалось единое гражданство Германской империи. Статья 3 Конституции определяла, что «гражданин каждого союзного государства является в то же время гражданином Германской империи и может пользоваться своими гражданскими правами и привилегиями в каждой части Империи»¹.

Гражданство приобреталось в отдельных «союзных государствах» на основании их местных постановлений. Вследствие этого, гражданин каждого «члена союза» прямо и непосредственно становился гражданином Империи. Поэтому «теоретически верно, что первоначальными являются права гражданства в каждом отдельном государстве, и что имперское гражданство проистекает из гражданского достоинства, предоставляемого отдельными государствами»². Установление гражданства Германской империи – правовой связи немецкого народа с германским государством – имело важное конституционно-правовое значение для сохранения немецкого единства.

Конституция 1871 г. учреждала сильную центральную власть и наделяла имперские органы обширными законодательными полномочиями. Статья 4 Конституции предусматривала исключительную законодательную компетенцию империи в 16 важнейших сферах государственной жизни (армия, флот, внешняя политика, почта и телеграф, железные дороги и судоходство и т.д.). По всем вопросам, не перечисленным в исключительной компетенции империи, молчаливо признавались законодательные права «союзных государств». Но и здесь имперские законы при их применении в соответствии со ст. 2 Конституции имели «преимущество перед законами областными».

В системе государственных органов Германской империи особое место занимал Бундесрат (Союзный совет). Он рассматривался наряду с Рейхстагом в качестве органа законодательной власти (ст. 5 Конституции). В иерархии государственных органов империи Бундесрат зани-

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.)... С. 559.

² Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 245.

мал первое место. Указывая его правовое значение, П. Лабанд подчеркивал: «Основная идея германской конституции заключается в том, что Бундесрат (Союзный совет) – это орган, в котором находит себе выражение суверенитет империи»¹.

Бундесрат был учрежден как орган представительства субъектов федерации. Он состоял из «представителей государств, входящих в состав союза, между которыми голоса распределяются таким образом, что Пруссия имеет 17 голосов, Бавария 6, Саксония 4 и т.д.» (ст. 6 Конституции). Союзному совету Конституцией 1871 г. были переданы права верхней палаты, принимавшей вместе с Рейхстагом законы империи. Также он обладал правом законодательной инициативы. При этом в сфере законодательства Бундесрату предоставлялось право действовать в обход Рейхстага в случаях обнаружения пробелов в праве.

Бундесрат (Союзный совет) – орган государственной власти, представляющий по преимуществу принцип федерализма, играл важную роль в политической системе Германской империи, направленную на укрепление государственного единства.

Таким образом, образование Германской империи знаменовало собой новый существенный шаг вперед в реализации задачи национального воссоединения Германии. При этом именно федеративный принцип оказался государственной основой объединения Германского государства. Немецкий федерализм в то время соединял относительную автономию союзных государств, их участие в решении государственных вопросов с прусской гегемонией и развивающимся чувством принадлежности к единому государству.

¹ Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I. 1876. S. 47.

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО
И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ПРЕОДОЛЕНИИ КОЛЛИЗИЙ МЕЖДУ РЕШЕНИЯМИ
ОРГАНОВ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ И НАЦИОНАЛЬНЫМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ДЛЯ ЗАЩИТЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО ВЕРХОВЕНСТВА**

Правовые системы многих европейских стран исходят из необходимости эффективного взаимодействия международного и внутригосударственного права и, учитывая особый статус национальной конституции, признают приоритет конституционных норм над всеми иными правилами, включая инициированные межгосударственными соглашениями, которые не могут приниматься в противоречие неизменяемым принципам Основного закона. В то же время в сложившихся подходах к соотношению и иерархии правовых норм различного уровня, в частности, национальных (конституционных) и наднациональных норм, используемых, например, в рамках модели «Европейский Союз и государства – члены» можно видеть серьёзные дискуссии и постепенно складывающийся дуализм. С одной стороны, признаётся принцип верховенства коммунитарного права над нормами национальных конституций (с целью обеспечения прямого действия и единообразия правопорядка ЕС). С другой стороны, ставится вопрос о целесообразности подобного подхода и устанавливаются некие «красные линии», конституционные лимиты, препятствующие действию такого приоритета в публичном порядке страны.

Принцип верховенства права ЕС над национальным законодательством основан на конституционных положениях и действует до тех пор, пока ЕС не выходит за рамки своей компетенции, установленной учредительными договорами о создании ЕС. Суды конституционной юстиции стран - участниц, исходя из этого, заявляют о своём праве осуществлять внешний конституционный контроль тех актов ЕС, которые приняты с явным превышением полномочий соответствующих орга-

нов ЕС (*ultra vires*) и, толкуя их как коллизионные, признают такие решения не подлежащими исполнению, если они к тому же противоречат Основному закону страны.

В конституционных моделях европейских стран преобладает понимание того, что при интерпретации выявленных коллизий конституционных и конвенционных норм Суд конституционной юстиции стоит выше уполномоченных межгосударственных юрисдикционных органов (ЕСПЧ, Суд ЕС и др.), решения которых, конечно, должны учитываться, приниматься во внимание в конкретной ситуации, хотя и не подлежат безусловному применению по причине их ограниченной юридической силы по сравнению с верховенством Конституции. Но если они ей не противоречат, то должны исполняться¹.

При этом конвенционно-коллизионные коллизии в собственном смысле слова возникают достаточно редко, так как эти источники имеют разную юридическую природу, создаются различными способами, регулируют неоднородные сферы отношений, адресуются неидентичным субъектам, не влияют на обязательную силу друг друга и, не конкурируя между собой, применяются в правопорядках различного уровня: в международном и внутригосударственном, конечно, тесно взаимодействующих для достижения своих целей. На практике имеют место коллизии толкования конституционных положений с международными обязательствами государства.

Ключевую роль во внутригосударственной системе обеспечения выполнения международных договорных обязательств играют конституционные нормы, определяющие компетенцию соответствующих органов публичной власти и их ответственность за своевременное принятие необходимых имплементационных мер в пределах их прерогатив, включая возможность судебного толкования действительности нормы

¹ См.: Филатова М.А. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примерах ЕС и правовых систем государств – членов ЕС) //Международное правосудие. 2013. № 4 (8). С. 94–106; Исполинов А.С. Приоритет права Европейского Союза и национальная (конституционная) идентичность в решениях Суда ЕС и конституционных судов государств – членов ЕС // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119). С. 47–68; Умнова (Конюхова) И.А. Национальное правосудие и международное правосудие: теория и практика взаимодействия в публично-правовых отношениях (принципы государственности и права человека). М. : РГУП, 2020. С. 238, 245.

в коллизионных ситуациях. Органы конституционного правосудия, посредством судебного толкования преодолевая возникающие коллизии, вправе определять возможные рамки и предполагаемые последствия внутригосударственного применения международно-правовых норм с учётом особенностей своей правовой системы, решать какие договорные обязательства и в каком объёме непосредственно преобразуются в нормы национального законодательства или же требуют принятия соответствующих имплементационных актов, всегда опираясь при этом на конституционные стандарты.

В соответствии с принципом *pacta sunt servanda* и со сложившейся практикой «на государства возлагается ответственность результата», если в самом международном договоре способы и методы его реализации не установлены, то контрагенты обладают определённой дискрецией решать каким образом будут выполняться согласованные на двусторонней или многосторонней основе предписания. В рамках международных организаций государства-участники могут также определять, с помощью каких механизмов будут предупреждаться и урегулироваться коллизии между решениями уполномоченных межгосударственных органов и национальными правовыми актами. За государствами также сохраняется возможность для защиты коренных национальных интересов выбирать правовые средства и иные компенсирующие меры, с помощью которых могут быть устранены последствия допущенных контрагентом нарушений договорных обязательств или его явного бездействия для их выполнения.

Российская Федерация, участвуя в межгосударственных объединениях, может передавать им часть своих полномочий в соответствии с равноправными международными соглашениями, если это не влечёт за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В 2020 г., исходя из своего суверенного выбора и используя многогранный зарубежный опыт особого порядка исполнения международных обязательств с учётом приоритета конституционных норм, соответствующие поправки были внесены в Конституцию Российской Федерации. Они направлены на укрепление её верховенства в отечественной правовой системе и корректируют институционный механизм преодоления возможных коллизий, защищаяющий её идентичность от негативного влияния решений, принятых (или принимаемых) субсидиар-

ными межгосударственными органами (например, ЕСПЧ) с использованием противоречивых эволютивных подходов к толкованию конвенционных норм.

Конституционная идентичность, по нашему мнению, это исторически сложившаяся в ходе развития самобытной культуры, достижения национального согласия в укреплении суверенной государственности система фундаментальных правовых принципов, составляющих обусловленное волей народа и его интересами ядро публичного правопорядка, которое приходится защищать уполномоченными органами конституционного контроля в углубляющихся интеграционных процессах для обеспечения надлежащего равновесия и сбалансированного взаимодействия с иными правопорядками при выполнении международных обязательств.

В соответствии с новой редакцией ст. 79 и 125 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ теперь определяет конституционно допустимые пределы исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на РФ в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях, следуя выработанной им логике оценки вопросов соотношения и согласования международно-правовых, европейских, евразийских и российских конституционных норм применительно к обстоятельствам конкретных ситуаций, приоритет Конституции РФ аргументирует также конституционной обусловленностью принимаемых каждым государством международных договорных обязательств, исполнение которых не должно привести к нарушению базиса государственного устройства и основных прав человека. По смыслу конституционных положений Россия не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции РФ, которые в противном случае не подлежали бы введению в действие и имплементации в законодательство. Если международный договор содержит правила, требующие изменения Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность для РФ возможно в форме федерального закона только после

внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра её положений в установленном порядке. Следовательно, международный договор не может изменить Конституцию или противоречить ей. Международные договоры РФ обладают приоритетом перед всеми видами законов в РФ, но не могут иметь преимущества над конституционными нормами.

В условиях развивающихся интеграционных процессов на евразийском пространстве Конституционный Суд Российской Федерации, принимая во внимание и тщательно анализируя практику Евразийского экономического союза, определяя легитимацию постановлений Евразийской экономической комиссии с учётом правовых позиций Суда ЕАЭС, исходит из верховенства Конституции РФ также над учредительными документами ЕАЭС, подчёркивая, что только он (Конституционный Суд РФ) в механизме взаимодействия всех институтов этого межгосударственного объединения уполномочен решать коллизионные вопросы о действии и реализации той или иной имплементируемой нормы в правопорядке России.

Таким образом, в иерархии действующих норм Конституции почти всех стран мира ставят свои ценности и принципы выше норм международных конвенций и решений межгосударственных субсидиарных органов, которые не могут автоматически превалировать над внутренним законодательством. Хотя на практике государства ищут способы преодоления различий в их правопонимании и интерпретации для повышения эффективности выполнения договорных обязательств. Из этого исходят и национальные органы конституционного контроля, вступая в конструктивный судебный диалог и давая согласованное толкование коллизионных норм для обеспечения единства правовой системы.

В.В. Кровельщикова

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА АВСТРИИ В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Конституционный суд Австрии, учрежденный Федеральным конституционным законом 1920 г., уже в первые годы своей деятельности

интерпретировал принцип федерализма¹. Как отмечал орган конституционного контроля, «именно идея федеративного государства определяет дух нашей Конституции. Из нее исходил законодатель, она составляет общую предпосылку принятых им законодательных норм... Идея федеративного государства заключается в том, что законодательство и исполнительная деятельность распределяются между Федерацией и землями»².

Конституционный суд признавал важность принципа федерализма и конституционной автономии, на которую земли имеют право в соответствии в Федеральном конституционном законе³. «Для земель Федеральный конституционный закон важен прежде всего тем, что он не только определяет основные черты организации Федерации, но и регулирует разделение государственных функций между Федерацией (как верховным государством) и землями (как субъектами Федерации) в соответствии с природой федеративного государства, а также содержит основные конституционные черты организации самих земель. Таким образом, автономия законодательного органа земли не является полностью неограниченной, однако ее пределы очень широки»⁴. «Конституционные законы земель, по мнению суда, могут приниматься только в соответствии с основой, заложенной в Федеральном конституционном законе. Они не могут принимать ничего несовместимого с Федеральным конституционным законом... и поэтому также подлежат проверке Конституционным судом на предмет их соответствия Федеральной конституции согласно ст. 140 Федерального конституционного закона»⁵.

Неоднократно Конституционный суд исследовал вопрос о непрямом федеральном управлении, конструкция которого рассматривается как специфическое выражение австрийской модели федеративного государства. В решении 1928 г. судебный орган отмечал: «В то время как Федеральный конституционный закон прямо использует термин “непрямое федеральное управление”, термин “непрямое земельное управление” ему совершенно чужд... Отсутствуют положения, которые

¹ Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) // BGBl. 1920. № 1.

² VfSlg 1030/1928.

³ VfSlg 6783/1972.

⁴ VfSlg 5676/1968.

⁵ VfSlg 11669/1988.

ставили бы аналогично развитый институт непрямого земельного управления в один ряд с институтом непрямого федерального управления. Само собой разумеется, что такой институт должен быть четко прописан, если он должен утверждаться в позитивном праве; тем более что он предполагает ограничение одного из основополагающих принципов федеративного государства, причем в направлении усиления централизации»¹.

В современных условиях «принцип непрямого федерального управления запрещает создание исполнительных структур, которые просто “обходят” Губернатора земли»², «не допускается передача полномочий по вопросам непрямого федерального управления от Губернатора земли другим членам земельного правительства»³.

Ю.В. Филимонов

МОНИТОРИНГ СУДЕБНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Мониторинг правоприменения в России в качестве нового инструмента обеспечения эффективности правореализующей деятельности введен Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁴. В соответствии с названным актом в России введена система по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, необходимая для принятия, изменения или признания утратившими силу законов и иных нормативных правовых актов. Данный указ затрагивал отношения, связанные с совершенствованием нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, не затрагивая непосредственно мониторинг судебных актов. Но действующий механизм мониторинга правоприменения предполагает участие в нем судебных органов и учет судебной практики в части выполнения решений Конституционного Суда РФ. В частности, он включает содер-

¹ VfSlg 1030/1928.

² VfSlg 11403/1987.

³ VfSlg 18402/2008.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

жащиеся в них предложения по развитию системы нормативного правового регулирования. На их основе федеральным органом, уполномоченным на проведение мониторинга – Министерством юстиции РФ, корректируются планы мониторинговой деятельности. Аналогичные планы вправе составлять органы публичной власти субъектов РФ. При этом судебные органы могут сами выступать инициаторами участия и проведения мониторинга. В частности, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ вправе направлять уполномоченному органу свои предложения к планам мониторинга и доклада Президенту РФ о результатах проведенной мониторинговой деятельности. Верховный Суд РФ может использовать результаты мониторинга правоприменения при даче разъяснений по вопросам судебной практики. К тому же обобщенная практика судов общей и арбитражной юрисдикции выступает источником информации при осуществлении мониторинга для всех уполномоченных субъектов.

Органы судебной власти, осуществляющие судебный контроль за конституционностью и законностью правовых актов всех уровней, реализуют функцию судебного правоприменения, оказывая тем самым непосредственное влияние на сферу нормотворчества. В частности, сформулированные Конституционным Судом РФ предложения и предписания, адресованные федеральному и региональным законодателям, позволяют более конкретно определять предмет нормативного регулирования, способствуя устранению правовых пробелов в действующем законодательстве. Соответственно, результаты судебного конституционного контроля являются обязательным элементом мониторинга правоприменения. Но судебные акты сами по себе выступают объектом мониторинга со стороны Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в установленных для них формах и в этой связи они не могут быть вне общего процесса мониторинга правоприменения.

Таким образом, мониторинг судебного правоприменения является составной частью процесса нормотворчества на этапе прогнозирования, планирования подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов и вносимых в них изменений. Он не сводится только к постоянному наблюдению за какой-либо областью правоотношений на предмет соответствия предполагаемому результату, он также востребован для выработки новых правовых решений, в том числе в сфере отправления правосудия.

А.А. Исаева

СВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО В КОНТЕКСТЕ ПАРАДИГМЫ МЕТАМОДЕРНА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В большинстве конституций стран мира находит свое отражение регулирование государственно-конфессиональных отношений. Для этого используются три основные модели правового регулирования: прямое закрепление в учредительных документах, что государство является светским; определение государственной (национальной, традиционной и т.п.) религии либо перечисление принципов, которые в своей совокупности позволяют отнести государство к светскому типу, но без прямого упоминания соответствующего термина.

Обращаясь к опыту тех 47 государств, которые приняли свои конституции в XXI в. можно отметить некоторые тенденции в использовании вышеобозначенных моделей. Происходит кардинальное изменение подходов к регулированию государственно-церковных отношений. Сами сформированные модели закрепления места и роли религии не изменились, чего нельзя сказать о частоте их использования. Всего в 13 конституциях закрепляются отдельные признаки светского государства (например, Венгрия, Доминикана, Кения, Нигер, Черногория и т.д.). В 15 странах установлены государственные религии: например, ислам: Катар, Сомали; буддизм: Мьянма, Бутан. Но в большинстве (19) стран прямо зафиксировано, что государство является светским (например, Ангола, Бурунди, Мозамбик, Чад и т.д.). Таким образом, можно заключить, что сегодня конституционная практика идет по пути закрепления четкой роли и места религии.

Кроме того, если посмотреть историю конституционного развития этих 47 стран, то четко прослеживается тенденция смены моделей конституционно-правового регулирования. Если ранее во многих этих же странах использовалось закрепление принципов светского государства, то в XXI в., принимая новые конституции, в государствах изменился подход и место религии было прямо закреплено. Например, на Кубе, в Непале, Руанде, Сербии, Таиланде, на Фиджи и Эквадоре. И если ранее из 47 стран 24 четко определяли место религии, а 16 закрепляли принципы, то сейчас 33 страны прямо закрепляют место и роль религии, а 13 – принципы.

На выбор государством конституционной модели влияют культурные и исторические особенности развития отдельных стран, их национальные интересы по вопросу о необходимом содержании государственно-церковных отношений. По мнению ряда ученых, научные разработки которых начали публиковаться с 2005 г. как в России, так и за рубежом, современной эпохи характерен постсекуляризм¹. Религиозные идеи и институты не отмирают, а по-прежнему занимают заметное место в современных обществах. «В этом контексте “постсекулярное” будет означать, что как индивиды, так и общества снова становятся религиозными, переживая процессы религиозного возрождения, которые обращают вспять прежние секулярные тренды»². В культуре происходят кардинальные изменения, связанные с актуализацией ее сакральных оснований, возвращению к традициям и активным влиянием религии на политическую жизнь. Поэтому как о неотъемлемых признаках метамодерна сегодня говорят о проявлении национального кода, неомифичности и религиозном возрождении. Соответствующие тенденции проявляются и в нормах конституционного права. В свою очередь, это проявляется в увеличении количества стран, где прямо закрепляется роль религии в механизме государства.

Анализируя особенности конституционно-правового регулирования государственно-церковных отношений, можно отметить, что тенденции общественного развития влияют на выбор конституционной модели их закрепления, а концепт противопоставления светских и теократических государств, альтернативных моделей светскости перестал быть актуальным и не отражает современных тенденций общественного развития. В этих условиях научное сообщество пытается разработать новые подходы и была предложена, в частности, «концепция либерально-демократического конституционализма»³. Однако хоть сама она не соответствует эмпирическим данным и представляется несосто-

¹ Кныш Е.В. Понятие постсекулярной культуры: к вопросу о правомерности использования категории // Человек в мире культуры. 2015. № 4. С. 3–11.

² Казанова Х. Размышляя о постсекулярном: три значения «секулярного» и три возможности выхода за его пределы // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 149.

³ Bader V. Post-Secularism or Liberal-Democratic Constitutionalism? // Erasmus Law Review. 2012. № 5 (1). P. 5–26.

ятельной, но отмеченные ее адептами недостатки постсекулярной светскости должны быть проанализированы и заложить вектор для конституционных реформ.

Так, во-первых, в конституционных текстах необходимо прямо фиксировать роль и место религии и религиозных объединений в стране. В России это уже сделано в ст. 14 Конституции. Во-вторых, действительно категория «светское государство» имеет множество толкований, поэтому нужно четко фиксировать, какой смысл в конкретном государстве вкладывается в этот термин. Например, как это сделано в конституции Непала, где в ст. 4 закреплено, что это светское государство, а ниже дано пояснение: «Для целей этой статьи “светский” означает защиту религии и культуры, практикуемых с древних времен, а также религиозную и культурную свободу»¹. Но пока такое закрепление более исключение, нежели правило. В-третьих, заранее разработать механизмы борьбы с религиозной радикализацией и преодолением противоречия между «официальной» и «новой» верами с их различными ценностными ориентациями.

С.А. Татаринов

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Новый подход в правовом регулировании функционирования Конституционного Суда Российской Федерации предполагает внесение конкретных изменений в составе и способе его формирования, принципов и гарантий деятельности судьи, закрепления компетенции и порядка осуществления конституционного судопроизводства, составляющие в целом элементы конституционно-правового статуса Конституционного Суда. Одной из таких важнейших конституционных новелл

¹ The Constitution of Nepal 2015. URL: <https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal.pdf> (дата обращения: 20.01.2024).

регламентации статуса Конституционного Суда РФ следует считать существенное сокращение его численности с 19 до 11 членов (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), предусматривающая возможность правомочности рассмотрения дел в заседании при наличии не менее 8 действующих судей ч. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (далее – ФКЗ о КС), позволяющей в отличие от прежней редакции осуществлять свою деятельность при установлении в его составе не менее 2/3 от общего числа судей. Именно данный подход конституционного законодателя по уменьшению численности Конституционного Суда, исходя из предшествующего упразднения внутренней палатной структуры и передачи ему новых дополнительных полномочий, ведёт к увеличению нагрузки судей, участвующих в разбирательстве дел в судебных заседаниях, сужению уровня представительности присутствующего необходимого кворума судей и фактически ставит под сомнение легитимность вынесенных им итоговых решений по конкретным делам².

Другим дискуссионным вопросом с точки зрения комплектования состава Конституционного Суда РФ является сохранение существующего порядка назначения членов Конституционного Суда Советом Федерации по представлению Президента РФ, когда в его формировании принимают участие только два высших органа государственной власти и не предполагается непосредственное участие в указанной юридической процедуре Верховного Суда РФ, возглавляющего систему судов общей и арбитражной юрисдикции, т.е. он не полностью отвечает принципу разделения властей (п. «ж» ст. 102 Конституции РФ). В этой связи представляется целесообразность изменения в будущем порядка формирования состава Конституционного Суда РФ с участием всех трёх ветвей государственной власти, предусматривающего назначение судей Конституционного Суда Советом Федерации на равных началах

¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. 31.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

² Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 28–29; Кряжкова О. Динамика численности конституционных судов: мировая практика и российский опыт // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 14. С. 65.

по представлению Президента РФ, Государственной Думы РФ и Верховного Суда РФ с учётом принятой рекомендации Съезда судей РФ¹. Одновременно в контексте анализа установленного способа комплектования состава Конституционного Суда спорный характер носит действие особой процедуры назначения Советом Федерации по представлению Президента РФ Председателя, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ в условиях возможности неоднократного переназначения и отмены возрастных ограничений предельного срока пребывания в должности Председателя, которые ставят его в определённую политическую зависимость во взаимоотношениях с главой государства и на практике не исключается вариант назначения руководителя Конституционного Суда не из самого состава судей (ч. 3 ст. 12, ч. 3 ст. 23 ФКЗ о КС)².

В наименьшей степени с позиции дальнейшего совершенствования регулирования статуса судей Конституционного Суда РФ является дискуссионным вопрос об уточнении оснований и порядка досрочного прекращения полномочий Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Советом Федерации по представлению Президента РФ, в том числе в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи и иных нереабилитирующих оснований без участия самого Конституционного Суда РФ (п. 1, 4–7 ч. 6 ст. 18 ФКЗ о КС), ограниченное только вероятной возможностью Конституционного Суда вносить предложение президенту в Совет Федерации о необходимости проведения дополнительной проверки по этому факту, что снижает уровень гарантий обеспечения независимости и самостоятельности последнего в системе разделения властей³. Кроме того, в аспекте закрепления в отношении судьи Конституционного Суда РФ повышенных юридических гарантий обеспечения независимости по осуществлению конституционного правосудия, остаётся

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 4-е изд., М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 194.

² Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 4–5; Велиева Д.С., Пресняков М.В. Реформа Конституционного Суда РФ 2020 года: «кто будет сторожить сторожей» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 17.

³ Кряжков В.А. Указ. соч. С. 30.

открытым вопрос, не получивший надлежащего правового регулирования, касающийся чёткого разграничения применения мер дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности к судье за совершение конституционно-правового деликта и необходимости введения специальной юридической процедуры, предотвращающей установление в качестве санкции досрочного прекращения его полномочий за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (ч. 3 ст. 15 ФКЗ о КС)¹. Аналогично представляется сомнительным использование нового дискреционного подхода законодателя в части обеспечения реализации гарантий независимости деятельности судьи Конституционного Суда, содержащих запрет по официальному опубликованию или иным способом обнародования особого мнения судьи, не согласного с вынесением итогового решения по делу (ч. 4 ст. 76 ФКЗ о КС), направленного в значительной степени на выстраивание определённой субординации и единомыслия внутри коллегии судей Конституционного Суда РФ².

Следующим спорным моментом в рамках нового формата регулирования статуса Конституционного Суда выступает распространение его полномочий в сфере предварительного нормоконтроля на проект закона о поправке к Конституции РФ, проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов по запросу Президента РФ, принятые Государственной Думой до их подписания главой государства (ст. 110⁶ ФКЗ о КС), вызывающее необходимость в будущем предотвращения дублирования критериев проверки конституционности этих актов в порядке осуществления последующего нормоконтроля и втягивания Конституционного Суда РФ в политизированный законодательный процесс, учитывая обязанность в ряде случаев оценки заключения комитета по конституционному законодательству Государственной Думы РФ³. Дополнительно нуждается в регламента-

¹ Клеандров М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизм правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. №10. С. 14–15; Велиева Д.С., Пресняков М.В. Указ. соч. С. 14–15.

² Джагарян А. Конституционное правосудие и гражданское общество в поисках диалога // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4. С. 35–36.

³ Брежнев О.В. Процессуальные особенности осуществления Конституционным Судом РФ новых полномочий, связанных с предварительным нормоконтролем // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 37–38.

ции вопрос о проверке конституционности проектов региональных законов до их обнародования главами субъектов РФ по запросу Президента РФ, подразумевающего за собой соблюдения такого требования допустимости принятия к рассмотрению поданного обращения Конституционного Суда, как применение главами субъекта РФ отлагательного вето в отношении принятых региональными парламентами законопроектов или отдельных их положений (ст. 110⁷ ФКЗ о КС).

В свою очередь, опираясь на круг объектов последующего нормоконтроля Конституционного Суда РФ по запросам органов государственной власти РФ и её субъектов (ч. 2 п. «а» ст. 3 ФКЗ о КС) следует констатировать, что не получил своего разрешения вопрос о возможности проверки конституционности указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения до их утверждения Советом Федерации (ч. 2 ст. 87, 88 Конституции РФ), вследствие отсутствия устойчивого конституционно-правового истолкования и сложившейся правоприменительной практики действия названных оспариваемых актов.

К.Т. Масталиев

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ПО СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИНЕСЕНИЕ ПРИСЯГИ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ И СОХРАНЕНИЯ УСТОЙЧИВОЙ СВЯЗИ ЛИЦА С ГОСУДАРСТВОМ

В современном конституционном праве особое место занимают вопросы гражданства Российской Федерации, которые приобрели актуальность в связи с особенностями миграционной политики последних нескольких лет. Особое внимание в этой связи на себя обращают механизмы, направленные на урегулирование правоотношений, связанных с приобретением и прекращением гражданства РФ.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации», гражданство РФ прекращается в случае, если лицо при приобретении российского гражданства сообщило заведомо ложные сведения в отношении обязательства

соблюдать Конституцию и законодательство РФ, что выразилось в совершении преступления или действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации¹. Данные процедуры очень спорны и нередко подвергаются критике в правовой науке² в силу внешней схожести с конституционно запрещенным лишением гражданства.

Однако будет ошибочным утверждать, что указанные порядки прекращения выступают не чем иным, как конституционно-правовой санкцией в отношении нарушителей норм конституционного права. Во-первых, на отсутствие признаков конституционной ответственности указал в 2021 г. Конституционный Суд РФ, отметив, что предшествующая процедуре прекращения «отмена решений о приеме в гражданство РФ» является лишь конституционно-восстановительной мерой³. Во-вторых, особое внимание обращает на себя формулировка п. 2 ч. 1 ст. 22 Федерального закона: *сообщение заведомо ложных сведений* в отношении обязательства соблюдать Конституцию и законодательство РФ. Таким образом, гражданство прекращается *не за совершение противоправного деяния*, а за то, что гражданин, при приобретении гражданства, *не имел намерений нести обязанности гражданина РФ*, что выразилось в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 24 Закона, а также в совершении действий, создающих угрозу национальной безопасности РФ.

Обязательство соблюдать законодательство РФ проявляется в подписании отдельной графы заявления (Приложения № 1–8), утвержденного Указом Президента РФ от 22 ноября 2023 г. «Вопросы гражданства Российской Федерации» содержат следующее: «В случае приема меня в гражданство Российской Федерации обязуюсь быть верным(ой)

¹ Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28.04.2023 № 138-ФЗ (последняя редакция), ст. 22 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445998/?ysclid=lrjck6h8br217392575 (дата обращения: 12.02.2024).

² Кетова Л.П. Институт лишения гражданства в России // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 140–144.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2021 г. № 183-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй статьи 22 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» // СПС «Гарант.ру». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400324200/?ysclid=lrj4egup175450218> (дата обращения: 18.01.2024).

России, добросовестно выполнять свой гражданский долг, соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, в том числе нести обязанности гражданина Российской Федерации»¹. Если заявитель не даст такого обязательства (т.е. не поставит подпись в соответствующей графе заявления), то его документы не будут приняты к рассмотрению².

Более того, исходя из содержания ст. 21 ФЗ «О гражданстве РФ», Присяга гражданина РФ также в некотором роде является обязательством соблюдения российского законодательства. Так, принося ее, лицо *клянется соблюдать Конституцию и законодательство РФ*, права и свободы ее граждан, исполнять обязанности гражданина РФ, защищать свободу и независимость России. Введение в юридическую плоскость категории «Присяга гражданина» в 2017 г., по верному замечанию некоторых исследователей, способствует приобщению нового гражданина к общности российских граждан, системе ценностей нашей страны, отражает учет исторического опыта и правовых традиций нашего государства³.

Интересными также представляются положения Приложений № 1, 2 Указа, в которых обозначено, что решение о приеме в гражданство РФ будет являться недействительным в случае непринесения лицом Присяги гражданина в течение одного года со дня принятия такого решения.

Процедуры подписания обязательства и принесения присяги гражданина РФ сегодня, в период проведения СВО, имеют особое значение и в связи с тем, что они позволяют «отсеивать» нежелательные элементы, изъявившие желание приобрести российское гражданство со злонамеренными и противоправными целями. Таким образом, это про-

¹ Указ Президента РФ от 22.11.2023 № 889 (с изм. от 04.01.2024) «Вопросы гражданства Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», «Положением о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации») // СПС «Консультант-Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_462531/ (дата обращения: 18.01.2024).

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : В 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 618.

³ Почакаев Р.Ю., Тарасов Н.В. Присяга на подданство в отечественной истории и присяга на гражданство в современной России: традиции и новации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 3. С. 605.

исходит на трех этапах: (а) непосредственно на стадии подачи заявления; (б) после принятия решения о приеме в гражданство РФ, но перед его вступлением в законную силу; (в) после надления гражданством (в случае если лицо все-таки нарушило данное обязательство).

Исходя из проведенного выше анализа становится очевидно, что современные процедуры приобретения и прекращения гражданства выполняют важнейшую функцию – играют роль защитного механизма, являются гарантией правопорядка, предупредительно-пресекающей и восстановительной мерой отечественного конституционного права. Соблюдение установленных законом условий, безусловно, является первоосновой приобретения и сохранения устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

И.В. Фролов

СИСТЕМА ПУБЛИЧНО-ФИСКАЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В отечественном законодательстве отсутствует определение фискального обязательства публичного характера (далее – фискально-публичные обязательства) для субъектов предпринимательской деятельности. Однако системный анализ положений финансового, бюджетного, налогового законодательств позволяет выделить указанную группу обязательств в общей системе обязательств публичного характера. Для указанной группы обязательств характерны их общая правовая природа и единая система признаков. Именно по указанной причине, а также в связи с большим многообразием разновидностей указанного типа обязательств возникает необходимость их систематизации и соотношения с различными видами предпринимательской деятельности в целях обеспечения надлежащего финансово-правового регулирования.

В первую очередь следует выделить особую правовую природу фискально-публичных обязательств, которая проявляется в следующих признаках:

1. Обязательное участие в данных обязательственных правоотношениях органов публичной власти, которые в свою очередь могут быть идентифицированы как самостоятельные участники как публичных, так и гражданских правоотношений.

2. Публичность обязательств.

3. Императивный характер обязательств.

4. Отсутствие эквивалентно-возмездной составляющей в отношениях между сторонами обязательства является существенной особенностью фискально-публичных обязательственных правоотношений, позволяющих четко дифференцировать данные обязательства от гражданских обязательств.

5. Форма обязательств предполагает, что стороны изначально и обычно не равны.

В данной форме обязательств их участники не свободны друг от друга. Правоотношения, построенные на данной форме обязательств, предполагают, что стороны указанных обязательств не заключают сделки, отношения по передаче товарных стоимостей между участниками указанных обязательств носят сугубо односторонний характер и в этих отношениях одна из сторон содержит, финансирует другую. Соответственно, и обязательства, связывающие эти стороны, имеют односторонний характер: одна сторона, исходя из своих полномочий, и выдвигает определенные условия, обязательные другой стороне, а другая – признает свое зависимое положение и принимает поставленные ей условия.

Учитывая обозначенные выше родовые признаки рассматриваемых нами обязательственных правоотношений, а также основываясь на механизме осуществления финансовой деятельности государства, выделению подлежат следующие типы публичных финансовых обязательств:

1) денежно-финансовые обязательства фискального типа, в рамках которых должник (юридическое, физическое лицо) обязан по основаниям, предусмотренным законом, передать в распоряжение государства денежные средства в установленном законом порядке, как это предусмотрено ст. 57 Конституции Российской Федерации¹, согласно которой, каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы;

2) инвестиционные публично-финансовые обязательства, возникающие при формировании публичных денежных фондов вне бюджетной системы в целях реализации интересов выгодоприобретателя (финансовые обязательства, возникающие при формировании фонда капитального ремонта многоквартирных домов, фонда гарантирования пенсионных накоплений, фонда страхования вкладов физических лиц в банках);

3) внутрибюджетные финансовые обязательства, возникающие в качестве межбюджетных трансфертов, предоставляемых с одного уровня бюджетной системы на другой;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

4) финансовые обязательства расходного типа, лежащие в основе реализации процедуры финансирования;

5) долговые финансовые обязательства, возникающие в форме выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, кредитных договоров, государственных (муниципальных) гарантий;

б) компенсационные публично-финансовые обязательства, возникающие в целях финансового обеспечения непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций (ст. 81 Бюджетного кодекса РФ¹).

Указанные типы публичных финансовых обязательств, объединенные общими родовыми признаками, могут подразделяться на различные подвиды. Например, финансовые обязательства фискального типа подразделяются:

а) на финансовые обязательства, возникающие из закона;

б) финансовые обязательства, возникающие из деликта;

в) финансовые обязательства, возникающие из актов государственного управления;

г) финансовые обязательства, появление которых связано с механизмом трансформации правоотношений, возникших в рамках гражданской, семейной, административной, уголовно-процессуальной и иных отраслей права.

С.С. Кузнецов

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В целях реализации п. 3.3.1 Стратегии развития Национальной платежной системы на 2021–2023 гг., утвержденной Банком России²,

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

24 июля 2023 года был принят Федеральный закон № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, установивший правовые основы для внедрения цифрового рубля.

Цифровые рубли представляют собой уникальные цифровые коды (токены), находящиеся в цифровых кошельках клиентов на платформе цифрового рубля².

Установленные законодателем новации потребовали внесения изменений в НК РФ³ для закрепления возможности использования цифрового рубля в налоговых отношениях, а также связанных с этим обязанностей и ответственности за их нарушение.

Ролевая модель участников платформы цифрового рубля включает трех субъектов: оператора (Центральный Банк РФ), участников (кредитные организации, БЭБ.РФ) и пользователей (физические и юридические лица плательщики, получатели средств) платформы цифрового рубля.

Глава 18 НК РФ в качестве нового субъекта, привлекаемого к ответственности за налоговые правонарушения, называет только оператора платформы цифрового рубля.

Дополнительных обязанностей и оснований ответственности пользователей платформы цифрового рубля НК РФ не предусматривает. То же самое можно сказать и в отношении участников платформы цифрового рубля.

Основными функциями участника платформы цифрового рубля являются: предоставление пользователям доступа к платформе цифрового рубля; прием к исполнению и проверка распоряжения пользователя; направление распоряжения пользователя оператору платформы цифрового рубля⁴. Исключительно оператор платформы цифрового

¹ Там же.

² Концепция цифрового рубля: подготовлена Банком России // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах : Федеральный закон от 19.12.2023 № 610-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴ См.: П. 5–8 ст. 7.1 О национальной платежной системе : Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

рубля учитывает цифровые рубли пользователей платформы цифрового рубля и выполняет процедуры приема к исполнению распоряжения пользователя платформы цифрового рубля и исполняет его распоряжения. Таким образом, участники платформы цифрового рубля – это скорее особая разновидность банковских платежных агентов¹, чем операторы по переводу денежных средств, в этой связи они не являются субъектами налоговых правонарушений.

Следует согласиться, что Банк России как оператор платформы цифрового рубля совмещает в своем правовом статусе роли, которые в «традиционных» платежных системах играют все наиболее важные ее субъекты: оператор платежной системы, оператор по переводу денежных средств и оператор платежной инфраструктуры (как оператор платежной системы ЦБ РФ организует и обеспечивает бесперебойность функционирования платформы цифрового рубля, устанавливает ее правила; как оператор по переводу денежных средств – открывает пользователям счета цифрового рубля (являющиеся видом банковского счета), учитывает цифровые рубли, выполняет процедуры приема к исполнению распоряжения пользователя (плательщика, получателя средств) и исполняет его распоряжение; как оператор платежной инфраструктуры – создал и обеспечивает функционирование инфраструктуры цифрового рубля (платформы цифрового рубля))². Однако фактически к ответственности за налоговые правонарушения Центральный банк привлекается только за невыполнение обязанностей оператора по переводу денежных средств. В этой связи правильнее было бы именовать его особой разновидностью операторов по переводу денежных средств.

После анализа составов нарушений главы 18 НК РФ непонятно, счет цифрового рубля – это разновидность электронных денежных средств или разновидность банковского счета? Дело в том, что ответственность оператора платформы цифрового рубля предусмотрена как в общих составах (ст. 132, 134, 135.1 НК РФ), так и в ст. 135.2 НК РФ – нарушение банком обязанностей, связанных с электронными денежными средствами. Например, ответственность за неправомерное неисполнение оператором платформы цифрового рубля поручения налогового органа

¹ См.: Ст. 14 Федерального закона «О национальной платежной системе».

² Ситник А.А. Цифровой рубль как объект финансово-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 8. С. 15.

на перечисление цифровых рублей налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов или налогового агента предусмотрена п. 4 ст. 135.2 НК РФ, а не ст. 135 НК РФ, а ответственность за нарушение оператором платформы цифрового рубля порядка открытия счета цифрового рубля – ст. 132 НК РФ, а не п. 1 ст. 135.2 НК РФ.

Главной проблемой представляется отсутствие в НК РФ правовой регламентации особенностей правового регулирования добровольной уплаты налоговых платежей с использованием платформы цифрового рубля. Так, в отличие от банков, оператор платформы цифрового рубля не несет ответственности за нарушение исполнения распоряжений о перечислении налога (сбора, страховых взносов), авансового платежа, пеней, штрафа налогоплательщика (плательщика сбора, плательщика страховых взносов) или налогового агента...

Рассматриваемые изменения НК РФ вступают в силу с 01.01.2025, и практика их применения позволит выявить иные недостатки правового регулирования налоговых отношений, связанных с использованием платформы цифрового рубля.

А.Н. Туляй

РОЛЬ И МЕСТО РЕШЕНИЙ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ БАНКА РОССИИ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ КЛЮЧЕВОЙ СТАВКИ

Вопрос определения места и роли Банка России в системе государственного управления давно является дискуссионным в юридической литературе. Одни эксперты относят данный финансовый институт к органам власти, другие – к юридическим лицам со специальными и специфическими функциями.

Однако в ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ сказано, что Банк России является юридическим лицом, и никаких специальных полномочий, кроме тех, что содержатся в законе, у него нет.

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Целью деятельности Банка России является вопросы, напрямую связанные с обращением рубля, функционированием кредитных организаций и национальной платежной системы, а также развитие финансового рынка страны.

На наш взгляд, ключевой особенностью Банка России как юридического лица является то, как формируются его органы управления. Для них предусмотрен специальный порядок, в котором решающую роль выполняют Президент России и Государственная Дума Российской Федерации¹.

Президент России представляет кандидатуру Председателя Банка России и согласовывает кандидатуры членов Совета директоров, а Государственная Дума Российской Федерации их утверждает. Ни одно иное юридическое лицо не имеет подобного порядка и уровня формирования своих органов управления.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» решения об имениях процентных ставок Банка России принимает Совет директоров Банка России.

Совет директоров Банка России – это коллегиальный орган, в который входит Председатель Банка России и 14 членов Совета Директоров. Члены Совета Директоров на постоянной основе работают в Банке России и назначаются на свой пост Государственной Думой на пятилетний срок.

Центральный банк Российской Федерации устанавливает уровень ключевой ставки восемь раз в год. Решения принимает Совет директоров на четырех опорных заседаниях – один раз в квартал, – и на четырех промежуточных.

Допускается проведение внеочередных заседаний, в случаях возникновения непредвиденных факторов, которые могут серьезно повлиять на экономику страны, – так происходило в течение 2022 г.

График проведения заседаний публикуется на официальном сайте Банка России.

Ключевая ставка является основным инструментом денежно-кредитной политики Банка России. Через регулирование процентных ставок в экономике страны оказывается влияние на внутренний спрос и инфляцию. Это минимальный процент, под который Банк России выдает кредитным организациям кредиты и принимает у них денежные средства на депозит.

¹ Статья 15 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

После изменения ключевой ставки изменяются все процентные ставки. Дальнейшее изменение процентных ставок кредитными организациями влияет на субъекты экономических отношений в вопросах – брать кредиты, открывать вклады, инвестировать и т.д.

В зависимости от ситуации в стране и экономике Банк России может осуществлять мягкую или жесткую денежно-кредитную политику.

Помимо существенного влияния ключевой ставки на экономические отношения в государстве, она оказывает незаметное, но фундаментальное значение на решение финансово-правовых ситуаций.

Необходимо помнить, что с помощью ключевой ставки происходит исчисление некоторых налогов и штрафов. В частности, налог с дохода по вкладам имеет в формуле расчета ключевую ставку.

В ситуациях, когда работодатель задерживает зарплату, пеня начисляется в размере 1/300 от ключевой ставки за каждый день просрочки.

Ключевая ставка используется и некоторых других ситуациях:

- исчисление процента за задержку Агентством по страхованию вкладов выплаты возмещения;
- исчисление неустойки при нарушении сроков в строительстве, производстве, торговле;
- исчисление неустойки по кредитным обязательствам заемщиком;
- иных случаях.

Исходя из огромного влияния изменения ключевой ставки на практически все аспекты жизни государства, возникает вопрос: как может данный вопрос решаться одним из органов управления юридического лица?

Однако, по-нашему мнению, полномочия по определению ключевой ставки справедливее было бы передать органу власти, который при его решении исходил бы не только из экономической целесообразности, но и иных интересов государства.

Е.Ю. Туляй

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О СТРАХОВАНИИ ВКЛАДОВ В БАНКАХ

В современных экономических условиях одной из ключевых задач государства является обеспечение финансовой стабильности и создание условий для безопасного накопления сбережений населением.

Для решения этой задачи действует специальный механизм – система страхования вкладов. Данная система представляет собой комплекс мер, направленных на защиту денежных средств, размещенных вкладчиками на депозитных счетах в банках. Ее основная цель – гарантировать сохранность накоплений вкладчиков в случае возникновения критической ситуации с кредитной организацией. Правовое регулирование данного механизма осуществляется на основании Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»¹ от 23 декабря 2003 г.

25 марта 2024 г. вступили в силу поправки к закону «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»².

По новым правилам система страхования вкладов будет распространена на счета и вклады нотариусов, адвокатов и иных физических лиц, предназначенных для осуществления профессиональной деятельности. Также в этот перечень вошли профсоюзные организации, социально ориентированные некоммерческие организации, малые и средние предприятия. Размер компенсации, выплачиваемой Агентством по страхованию вкладов, для всех вышеперечисленных категорий составит 1,4 млн рублей. Страховым случаем считается отзыв лицензии у кредитной организации на осуществление банковских операций или мораторий Центрального банка РФ на удовлетворение требований кредиторов.

С 21 сентября вступит в силу ещё одна часть поправок, по которым изменится порядок выплаты страхового возмещения для случаев, когда банк с отзывной лицензией одновременно выступал по отношению к вкладчику в качестве кредитора, т.е. клиент имел в банке и вклад и кредит. По новым правилам будет выплачиваться вся сумма компенсации (в пределах 1,4 млн рублей) без учёта суммы встречных требований кредитной организации. «В настоящий момент размер возмещения по вкладам (кроме счетов эскроу) определяется исходя из разницы между

¹ О страховании вкладов в банках Российской Федерации : Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О внесении изменений в ст. 189-96 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» : Федеральный закон от 25.12.2023 № 655-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

суммой обязательств банка перед вкладчиком и суммой встречных требований данного банка к вкладчику.

Согласно Федеральному закону «О страховании вкладов в банках Российской Федерации», вклады физических лиц, индивидуальных предпринимателей малого и среднего бизнеса, открытые в рублях и валюте, застрахованы. В страховку входят основная сумма депозита и начисленные к моменту отзыва проценты. Лимит возмещения в одной кредитной организации для вкладов и счетов физических лиц и индивидуальных предпринимателей составляет 1,4 млн рублей, а для счетов эскроу, открытых для покупки недвижимости, – 10 млн рублей. Если в банке с отозванной лицензией хранились крупные суммы, то существует возможность возвращения до 10 млн рублей при условии, что деньги поступили в банк не ранее чем за 3 месяца до отзыва лицензии.

Также с 19 марта 2024 года получить страховое возмещение по вкладам и счетам можно в дистанционном формате на сайте Агентства по страхованию вкладов или на портале Госуслуг при условии, что заявитель не получал компенсацию иным способом, зарегистрирован на государственном портале, имеет электронную подпись и реквизиты карты «Мир» в действующем банке. Заявление рассматривается в течение трёх рабочих дней, а максимальная сумма компенсации составляет 1,4 млн рублей. Также подать заявление на возвращение страховки по вкладу можно в очном формате. Для этого необходимо обратиться в банк, назначенный Агентством по страхованию вкладов для выплаты компенсаций. Их контакты публикуются на сайте Агентства. Возмещение также осуществляется в течение трёх рабочих дней. Физическое лицо может получить выплаты по страховому случаю в наличном или безналичном формате, индивидуальные предприниматели – только на расчётный счёт.

Центральный банк РФ прорабатывает вопрос двукратного повышения суммы страхового возмещения по длинным вкладам, чтобы повысить их привлекательность для клиентов банков. Об этом рассказала в интервью заместитель Председателя Центрального банка РФ Ольга Полякова¹. «Цель нашей инициативы – повысить популярность вкладов, которые помогут банкам привлечь длинные деньги для кредито-

¹ Полякова: ЦБ может повысить сумму страхования длинных вкладов с ₽1,4 до ₽2,8 млн. URL: <https://www.rbc.ru/finances/27/02/2024/65dd9e4e9a7947206eb41083> (дата обращения: 10.02.2024).

ния экономики. Чтобы сделать долгосрочные вклады более привлекательными для людей, мы рассматриваем возможность увеличения лимита страхового возмещения по безотзывным сберегательным сертификатам и долгосрочным (сроком свыше 3–5 лет) рублевым вкладам. Сейчас обсуждается вопрос, что страховка по ним может составить до 2,8 млн рублей», – заявила она. Отчисления банков в фонд страхования вкладов по таким вкладам будут ниже. Как отметила Ольга Полякова, за счет полученной экономии они смогут предлагать своим вкладчикам более привлекательную доходность. Но в настоящее время это только предложение.

К.Ю. Лебедева

РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Согласно Федеральному закону от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – Закон от 14.07. 2002 № 236-ФЗ), вступившему в законную силу со дня его официального опубликования¹, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки, осуществлено объединение Пенсионного фонда и Фонда социального страхования РФ в один орган – Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, или Социальный фонд России (далее – Фонд, СФР, Социальный фонд согласно ч. 6 ст. 2 Закона от 14.07.2002 № 236-ФЗ).

Поддавляющее большинство положений настоящего Закона вступили в силу с 1 января 2023 г.²

Фактически с момента вступления указанного акта в законную силу (т.е. с 14.07.2022) введены в действие лишь ст. 1 о предмете регулирования Закона, а также ч. 3, 8, 12, 14 и 23 ст. 18 Закона о переходных положениях.

¹ Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> 14.07.2022, а также в Собрании законодательства РФ. 18.07.2022. № 29 (часть I). Ст. 5203; Российской газете. 19.07.2022. № 154-15 и Парламентской газете. 22.07.2022. № 28с.

² Часть 2 ст. 20, ст. 2–17, ч. 1, 2, 4–7, 9–11, 13, 15–22 ст. 18 (Переходные положения), ст. 19 (Признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РСФСР и Российской Федерации).

Согласно ч. 1 ст. 1, Закон определяет предмет ведения рассматриваемого нормативного акта¹.

Частью второй статьи первой установлены цели создания Фонда².

Содержание основных положений, вступивших в силу с 01.01.2023, сводится к следующему.

Статьёй второй (ч. 1 и 2) регламентировано правовое положение Фонда и урегулирована важная особенность правового положения, связанная с взаимодействием Фонда и государства (ч. 12–16), а также, согласно ч. 17, 19 ст. 2 Закона, положения Гражданского кодекса РФ³, Федерального закона «О некоммерческих организациях»⁴ о юридических лицах применяются к Фонду, его территориальным органам постольку, поскольку иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и Фонд не может быть признан несостоятельным (банкротом). При этом, согласно ч. 20 ст. 2 Закона, Фонд, его территориальные органы и обособленные подразделения Фонда, а также подведомственные Фонду учреждения составляют единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

Статьёй 5 определены функции и полномочия Фонда⁵. По сути, произведено объединение всех функций, осуществлявшихся Пенсионным

¹ Который регулирует правовое положение Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, порядок его создания, реорганизации и ликвидации, функции и полномочия Фонда, органы управления Фонда и их компетенцию, регулирует вопросы, связанные с владением, использованием и распоряжением имуществом Фонда, а также устанавливает социальные гарантии работникам Фонда.

² Осуществление государством пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования – обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социального обеспечения, предоставления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, иные государственные функции и полномочия, возложенные на Фонд в соответствии с законодательством РФ.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

⁴ О некоммерческих организациях : Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

⁵ Фонд осуществляет: назначение и выплату пенсий по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению; предостав-

фондом и Фондом социального страхования, для их реализации новым (единым) Фондом, на который возложено осуществление подавляющего большинства социальных функций.

Статьями 6–8, 12 Закона определены полномочия органов управления (Председателя, Правления), а также контрольно-ревизионной комиссии Фонда и статус территориальных органов, обособленных подразделений Фонда и подведомственных Фонду учреждений; имущественная основа осуществления им деятельности регламентирована в ст. 9–11 указанного Закона.

Как предполагалось разработчиками рассмотренного Закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ, создание Социального фонда позволило, что отмечалось некоторыми авторами¹, централизовать как на федеральном уровне, так и на местах услуги, предоставляемые государственными внебюджетными фондами; организовать единые офисы клиентского обслуживания на базе существующей территориальной сети ПФР и ФСС, оптимизировать их количество и структуру, что дало возмож-

ление иных видов обеспечения, устанавливаемых дополнительно к страховым пенсиям и пенсиям по государственному пенсионному обеспечению, а также иных выплат и компенсаций в соответствии с законодательством РФ; назначение и выплату государственных пособий, обеспечения по обязательному социальному страхованию, иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования; организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования; организацию инвестирования средств пенсионных накоплений; актуарное оценивание финансового состояния систем обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования, долгосрочное прогнозирование их развития; предоставление государственных гарантий, мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг отдельным категориям граждан, в том числе в рамках оказания государственной социальной помощи; организацию мероприятий в области медицинской, социальной и профессиональной реабилитации застрахованных лиц; иные функции и полномочия, предусмотренные международными договорами РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

¹ См., в частности: Зобова Е.П. Новая формула: ПФР + ФСС = Социальный фонд России // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2022. № 8; Логинова Е. Уплата страховых взносов и представление отчетности: что изменится с 2023 года? // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2022. № 9.

ность упростить получение гражданами существенного объёма госуслуг, касающегося их социальных прав¹; обеспечить централизацию осуществления функций в части государственных закупок, бюджетного учета и отчетности, а также кадрового учета.

Е.В. Безикова

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

В условиях глобальных санкций особые экономические зоны становятся механизмом, способствующим стабилизации отечественной экономики. Как отмечает заместитель министра экономического развития Д. Вахруков, «за 2022 год ОЭЗ полностью окупили все вложения в инфраструктуру и все налоговые льготы. Дальше эффект для бюджета будет только мультиплицировать. Считаем, что это действительно инструмент, который оказался очень востребованным на региональном уровне»².

Институт ОЭЗ на протяжении длительного периода времени являлся приоритетным инструментом развития внешних экономических связей. Однако в 2022 г. Россия подверглась наложению жёсткой санкционной политики со стороны других государств³. Это повлекло к ряду последствий. Во-первых, представителям отечественного бизнеса пришлось «переехать» с зарубежных юрисдикций в российскую, так как

¹ Создаваемые клиентские офисы позволили обеспечить личный прием граждан и страхователей в целях регистрации документов, представленных на бумажных носителях, и внесения сведений в информационные системы, консультирования и обучения граждан использованию электронных каналов получения услуг (регистрация в личном кабинете, установка мобильного приложения и другие преимущества).

² Международный форум ОЭЗ. Интервью Д. Вахрукова // МЭР РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/press/stati_i_intervyu/intervyu_dmitriya_vahrukova_na_mezhdunarodnom_forume_oez.html (дата обращения: 15.02.2024).

³ Например, Против России ввели санкций в 3 раза больше, чем против Ирана за 40 лет // Сайт РИА новости. URL: <https://ria.ru/20240222/sanktsii-1928870408.html> (дата обращения: 15.02.2024).

их деятельность за рубежом стала нести в себе существенные экономические и правовые риски. Во-вторых, если ранее ОЭЗ рассматривались преимущественно как механизм привлечения инвестиций, то с 2022 г. они стали фактором поддержки и стабилизации внутреннего рынка туризма, производства и промышленности. Обозначенные сложности, возникшие в области логистики для отечественного предпринимателя, стало возможным урегулировать благодаря предоставлению преференций в рамках портовых зон.

Считаем необходимым сформулировать возникшие в условиях санкций проблемы финансово-правового регулирования ОЭЗ, а именно: ужесточение финансово-правовых требований; ограничения на привлечение зарубежных инвестиций; потеря международной поддержки; риск незаконных операций и необходимость адаптации законодательного регулирования.

Напомним, что 5 марта 2022 г. Правительство РФ утвердило первый перечень¹ иностранных государств, совершающих недружественные действия в отношении России, а в сентябре 2023 г. список² дружественных и нейтральных стран, банки которых могут принимать участие в валютных торгах на территории России. Кроме того, 8 августа 2023 года был подписан указ о приостановлении действия некоторых положений договоров об избежании двойного налогообложения с недружественными государствами³, например с Великобританией, Германией, Испанией, Канадой, Литвой, Польшей, США, Финляндией, Францией, Японией. На фоне ограничений, введенных международным сообществом, особенно важно разработать эффективные методы организации и управления финансами в ОЭЗ. Таким образом деятельность резидентов ОЭЗ, часть логистической отечественной инфраструктуры, а также рынки сбыта и экспорта были переориентированы преимущественно на Китай, Индию, восточные и африканские страны, государства бывших союзных республик.

Перечисленные выше факторы привели к пересмотру ряда положений нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность

¹ Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1748.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2023 №2530-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 39. Ст. 7089.

³ Указ Президента РФ от 08.08.2023 № 585 // Российская газета. 2023. № 177.

ОЭЗ. К примеру, Постановлением Правительства РФ¹ утверждены новые критерии и правила создания ОЭЗ, новые требования к инвестиционным проектам в ОЭЗ, а также урегулированы вопросы, регулирующие площадь участка ОЭЗ и его географическую местонахождение.

Можно заключить, что в целях эффективного финансового-правового регулирования ОЭЗ в условиях санкционного режима государство осуществляет комплексный подход, заключающийся в мобильной разработке, изменении, внедрении специальных механизмов для обеспечения устойчивого и эффективного функционирования территорий с особым режимом хозяйствования.

Ч.Д. Цыренжапов

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ФОНДОВ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ: ТРУДНОСТИ АККУМУЛИРОВАНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ

Капитальный ремонт жилищного фонда страны – неотъемлемое звено в производственной и управленческой деятельности по обеспечению безопасной и долговременной эксплуатации многоквартирных домов. Уже более десяти лет в России реализуются организационно-правовые решения по централизации в региональных фондах капитального ремонта многоквартирных домов большинства общественно-хозяйственных процессов, связанных с ремонтами капитального характера касаются многоквартирного жилого фонда. Ключевая идея зиждется на принудительном финансировании капитального ремонта многоквартирных домов путем мобилизации собственниками жилых (нежилых) помещений своих денежных средств на общем счете или на специальном счете в кредитной организации в виде обязательного взноса. Государство, по сути, переложило свое финансовое бремя на

¹ Постановление Правительства РФ от 14.02.2024 № 156 // Собрание законодательства РФ. 2024. № 8. Ст. 1123.

население, оставив регулирование финансовых потоков в своих руках¹. Результаты построения региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов свидетельствуют, что государство смогло достаточно быстро создать необходимую нормативно-правовую базу, инфраструктуру, ресурсы для начала функционирования региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов².

Функционирование региональных фондов капитального ремонта многоквартирных домов строится на реализации задач по аккумулярованию, распределению и использованию финансовых ресурсов. В частности, в этом усматривается финансово-правовой аспект рассматриваемого предмета³. Аккумуляция средств на соответствующие счета в кредитных организациях – первая и важная стадия всей финансовой деятельности данных субъектов. Распределение денежных средств идет как между фондами капитального ремонта многоквартирных домов, так и в виде установления путей расходования средств фондов. Практика показывает, что процесс собирания и распределения финансовых ресурсов в указанной сфере сталкивается с целым рядом труднопреодолимых препятствий.

Так, при изменении способа формирования фонда капитального ремонта с общего счета на специальный счет переходят многоквартирные дома с высоким уровнем собираемости взносов и значительные по площади (в квадратных метрах). И наоборот, на общий счет со специальных счетов возвращаются многоквартирные дома «малобюджетные» и с низкой собираемостью взносов. На протяжении 2019–2023 гг.

¹ См.: Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 73. Томск, 2017. С. 157; Цыренжапова Д.Б. Инициативное бюджетирование в Томской области // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 80. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2019. С. 181.

² См.: Цыренжапов Ч.Д. Проблема финансирования капитального ремонта жилого фонда в России: финансово-правовой взгляд // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 57. Томск, 2013. С. 155; Газизов Р.М., Цыренжапов Ч.Д. Понятие капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома // GAUDEAMUS IGITUR. 2015. № 2. С. 45–48; Газизов Р.М., Цыренжапов Ч.Д. Правовое регулирование капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов // Вопросы российского и международного права. 2016. № 5. С. 38–47.

³ Цыренжапов Ч.Д. Финансы в жилищно-коммунальном хозяйстве: финансово-правовой аспект // Проблемы учета и финансов. 2011. № 2. С. 60–61.

наблюдается отрицательное сальдо таких переходов относительно общего счета у большинства региональных фондов капитального ремонта многоквартирных домов. Так, в Томской области всего за 2019–2023 гг. переведено на общий счет со специальных счетов 43 многоквартирных дома с объемом средств в размере 44,17 млн рублей, а в обратном направлении, на специальные счета с общего счета, 118 многоквартирных домов с объемом средств в размере 252,23 млн рублей. Следовательно, целесообразно рассмотреть неизбежную перспективу нарастания классического дефицита финансового фонда, а именно региональных фондов капитального ремонта домов, так как его расходная часть только увеличивается. Объясняется это накопленным «недоремонтом» жилья в нашей стране.

Задача по обеспечению собираемости взносов на капитальный ремонт многоквартирных домов – одна из первостепенных для региональных фондов. Например, в среднем по Томской области собираемость средств на капитальный ремонт многоквартирных домов, включая дома, формирующие фонды на специальных счетах, сложилась на уровне 96,38%, что превышает средний уровень в Сибирском федеральном округе (91,95%). Решению данной задачи способствует ведение претензионно-исковой работы. В Томской области, начиная с 2015 г., на общий счет регионального фонда капитального ремонта в результате претензионно-исковой работы поступило 524,57 млн рублей. В этой связи важно устранить препятствия на пути аккумулирования средств регионального фонда капитального ремонта домов исходя из насущной необходимости восстановления эксплуатационных качеств жилья. Так, целесообразно обсудить возможность увеличения срока исковой давности по задолженности по взносам на капитальный ремонт, а также освобождения региональных фондов от уплаты государственной пошлины при ведении претензионной работы по взысканию задолженности по соответствующим взносам.

Таким образом, эффективное функционирование региональных фондов капитального ремонта многоквартирных домов зависит от полноты и скорости аккумулирования целевых финансовых ресурсов, а также современного контроля дефицита средств фондов. Когда кризисная ситуация требует принятия того или иного управленческого решения, нужно действовать: введение финансовой льготы по пошлине и специальных сроков давности будет препятствовать нарастанию безнадежной задолженности; при отсутствии бюджетных вливаний для

регулирования дефицита фондов следует идти на ограничение применения или на 100%-й переход на специальные счета.

Е.В. Бергер

ВОЗМЕЩЕНИЕ СУММ НДС – СПОСОБ КОМПЕНСАЦИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ УБЫТКОВ

Согласно п. 1 ст. 15 Гражданского кодекса РФ¹, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Убытки – это расходы, которое лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которое лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

При этом не могут быть включены в состав убытков расходы, хотя и понесенные лицом в результате нарушения права, но компенсируемые ему в полном объеме за счет иных источников. Иначе создавались основания для неоднократного получения лицом одних и тех же сумм возмещения и, соответственно, извлечения им имущественной выгоды, что противоречит целям института возмещения вреда².

Верховный Суд и ВАС РФ неоднократно указывали, что в предмет доказывания по делам о возмещении сумм НДС в качестве убытков входит вопрос о том, могут ли суммы НДС быть возмещены из бюджета, и обоснованно включение в состав убытков сумм НДС, если определено, что НДС не может быть возмещен из средств бюджетной системы³.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Определение ВС от 18.12.2018 по делу № 305-2018-10125 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 23.07.2013 № 2852/13 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Так, получение выплаты по банковской гарантии, т.е. уплата гарантом по требованию бенефициара определенной денежной суммы в соответствии с условиями гарантии и независимо от действительности основного обязательства принципала (п. 1 ст. 368 ГК РФ), в размере убытков, включающих сумму НДС, вместо получения налогового вычета является правомерным, поскольку:

– не влечет получение неосновательного обогащения за счет взыскания денежных средств с лица, нарушившего обязательство;

– не влечет получение необоснованной налоговой выгоды, поскольку возмещение расходов в размере НДС за счет банковской гарантии является по смыслу налогового законодательства РФ увеличением имущественной сферы лица и исключает возможность возмещения им сумм НДС из средств бюджетной системы РФ¹.

Судебная практика также исходит из принципа проверки реальных фактов экономической жизни налогоплательщика, а не из формального изучения документов в обоснование права на возмещение НДС².

В соответствии с ч. 1 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ³ не допускается уменьшение налогоплательщиком налоговой базы и (или) суммы подлежащего уплате налога, в результате искажений сведений о фактах хозяйственной жизни об объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика.

В силу п. 1 ст. 172 Налогового кодекса РФ вычетам подлежат только суммы налога, предъявленные при приобретении товаров (работ, услуг), имущественных прав на территории РФ после принятия на учет указанных товаров (работ, услуг) и при наличии соответствующих первичных документов.

¹ Решение Арбитражного суда Томской области от 25.08.2023 по делу № А 67-11028/2022 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды : Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов (п. 1 ст. 252 НК РФ). Расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, убытки (в случаях, предусмотренных ст. 256 НК РФ), осуществленные (понесенные) налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ. Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

В соответствии с п. 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 17.11.2011 № 148 по смыслу ст. 54 НК РФ¹ налоговые последствия влекут не сами гражданско-правовые сделки, а совершаемые в их исполнение финансово-хозяйственные операции, отражаемые в бухгалтерском учете². При этом налогообложению подвергается финансовый результат, формируемый по итогам налогового (отчетного) периода на основе регистров бухгалтерского учета, в том числе совокупности совершенных в этом периоде названных операций.

Искажение сведений о фактах хозяйственной жизни (в том числе при формально корректном документообороте) предполагает доначисление сумм налогов (ст. 3 НК РФ, пп. 7 п. 1 ст. 31).

Таким образом, если налогоплательщик получил возмещение, например, по банковской гарантии, данный факт хозяйственной жизни подлежит отражению в бухгалтерском учете налогоплательщика и свидетельствует о получении им финансово-хозяйственного результата, который квалифицируется в качестве увеличения имущественной сферы. Это, в свою очередь, исключает несение расходов, влекущих право на получение налогового вычета по НДС. При предъявлении возмещенной за счет банковской гарантии суммы НДС к вычету подлежит

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² В соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документам // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

квалификации в качестве действий, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды.

Налогоплательщик при получении возмещения НДС за счет выплаты по банковской гарантии утрачивает право на возмещение НДС из бюджетной системы¹. При этом получение выплаты по банковской гарантии в размере убытков, включающем сумму НДС, законодательством не запрещено.

Ю.М. Сулимская

К ВОПРОСУ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ

В целях повышения эффективности и оптимизации системы управления и структуры территориальных налоговых органов ФНС России перешла на двухуровневую систему управления и укрупнение инспекций².

При переходе на двухуровневую систему управления все функции упраздняемых территориальных инспекций стали выполняться соответствующими управлениями ФНС России по субъектам РФ.

¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.10.2023 по делу № А 67-11028/2022 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1830; О проведении мероприятий по модернизации организационной структуры Федеральной налоговой службы : Приказ Федеральной налоговой службы от 12.11.2021 № ЕД-7-4/978@ // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Вопросы досудебного урегулирования споров были переданы в межрегиональные ИФНС России по соответствующим федеральным округам.

На сегодняшний день не во всех субъектах РФ перешли на двухуровневую систему управления, а именно, когда управление ФНС России по субъекту РФ начинает выполнять также функции обычной инспекции, а вместо районных (городских, межрайонных) инспекций этого субъекта РФ создаются обособленные подразделения УФНС или территориально обособленные рабочие места (ТОРМы, а межрегиональные инспекции по федеральным округам осуществляют ряд полномочий вышестоящего налогового органа по отношению к региональным управлениям (УФНС))¹.

На сегодняшний день в РФ действуют восемь таких межрегиональных инспекций (по количеству федеральных кругов): Межрегиональная инспекция ФНС России по Центральному федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Северо-Западному федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Южному федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Приволжскому федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Уральскому федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Сибирскому федеральному округу, Межрегиональная инспекция ФНС России по Дальневосточному федеральному округу и Межрегиональная инспекция ФНС России по Северо-Кавказскому федеральному округу.

В соответствии с п. 2 ст. 138 НК РФ² акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы

¹ См.: п. 6.22 Приложения № 4 Приказа Минфина России от 17.07.2014 № 61н (ред. от 01.11.2023) «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом.

Как было указано выше, в предусмотренных случаях досудебное урегулирование споров с управлениями производится теперь соответствующими межрегиональными инспекциями, которые являются вышестоящими налоговыми органами по отношению к управлениям.

В соответствии с пп. 4 п. 3 ст. 140 НК РФ по итогам рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) вышестоящий налоговый орган отменяет решение налогового органа полностью и принимает по делу новое решение.

По общему правилу административные иски (заявления) рассматриваются судами по месту нахождения органа, лица, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие, допустивших оспариваемое бездействие, в том числе по месту нахождения территориального органа федерального органа исполнительной власти¹ (ч. 1 ст. 22 и ч. 2 ст. 24 КАС РФ², ст. 35 АПК РФ³).

На основании ч. 3 ст. 24 КАС РФ административное исковое заявление также может быть подано в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, – по адресу организации, являющейся административным истцом (за исключением требований, предъявляемых к судебным приставам-исполнителям).

Если полномочия органа или лица распространяются на территорию нескольких районов населенного пункта (весь населенный пункт), территорию субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов

¹ См.: п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. Дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. ун-та.

Российской Федерации или всю территорию Российской Федерации, административное исковое заявление (заявление), поданное районному суду (арбитражному суду субъекта Российской Федерации), по выбору административного истца (заявителя) может быть подано также в суд того района (субъекта Российской Федерации), на территории которого исполняется оспариваемое решение либо возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых решения, действий (бездействия) (ч. 2 ст. 22 КАС РФ, ч. 5 ст. 3 АПК РФ).

При предъявлении административного искового заявления (заявления) об оспаривании решения, действия (бездействия), порождающего правовые последствия на территории нескольких районов населенного пункта (территории всего населенного пункта), территории субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации или всей территории Российской Федерации, правила, предусмотренные ч. 2 ст. 22 КАС РФ, не применяются.

Следовательно, в случае обжалования решения Межрегиональной инспекции по федеральному округу, принятого по результатам рассмотрения жалобы на решение нижестоящего Управления по налогам и сбора по субъекту РФ, обжалование такого решения возможно в суде (арбитражном суде) по месту нахождения соответствующего Управления.

Кроме этого, при рассмотрении жалобы налогоплательщика вышестоящим налоговым органом не может быть принято решение о взыскании с налогоплательщика дополнительных налоговых платежей, пеней, штрафов, не взысканных оспариваемым решением, поскольку иной подход создавал бы налогоплательщику препятствия для свободного волеизъявления в процессе реализации им права на обжалование вынесенного в отношении него решения¹.

Между тем НК РФ, а также вышеуказанным Постановлением Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации не урегулированы условия принятия решения о взыскании с налогоплательщика дополнительных налоговых платежей, пеней, штрафов, при реализации положений пп.4 п. 3 ст. 140 НК РФ, в случае если вышестоящий

¹ О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

налоговый орган отменяет решение нижестоящего налогового органа полностью и принимает по делу новое решение.

Д.Б. Цыренжапова

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ предложено расширение участия населения в местном самоуправлении путем введения категории инициативного проекта. Согласно Методическим рекомендациям Минфина России по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в РФ инициативный проект, – это предложение граждан, внесенное в установленном порядке в администрацию субъекта реализации практики инициативного бюджетирования 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 соответствии с ч. 1 ст. 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...»² 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

¹ СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. арх.-строит. ун-та.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. арх.-строит. ун-та.

территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта.

При этом создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного бюджетирования. Такие практики призваны обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в местный орган проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей¹. Формы финансового участия населения в местном самоуправлении по мере раскрытия «самоуправленческой» природы местного самоуправления будут получать свое дальнейшее распространение².

В силу поручения Президента РФ – «принимать меры, направленные на создание условий для реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования и определяемых с учетом их мнения (путем проведения открытого голосования или конкурсного отбора), и обеспечить возможность направления на осуществление этих мероприятий по истечении трех лет не менее пяти процентов расходов местного бюджета в первую очередь по таким направлениям, как благоустройство городской среды, проведение культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий»³ – жители муниципалитетов нашей в перспективе

¹ См.: Цыренжапова Д.Б. Инициативное бюджетирование в Томской области // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 80. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2019. С. 181.

² Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в решении вопросов благоустройства // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 84. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2020. С. 150.

³ См.: пп. 5 п. 12 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 г. № Пр-354 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. арх.-строит. ун-та.

могут оказывать прямое влияние на распределение не менее 5% местного бюджета, решая задачу достижения обоснованности и прозрачности расходования муниципальных финансовых ресурсов на своей территории.

Между тем планирование расходов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов рекомендуется осуществлять в соответствии с Методическими рекомендациями по планированию расходов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, утвержденных приказом Минфина России от 15.04.2020 № 1101¹.

В соответствии с положениями ч. 3 п. 8 данных рекомендаций планирование расходов местного бюджета в целях реализации инициативных проектов рекомендуется осуществлять в том числе с учетом мероприятий и задач по реализации инициативных проектов на территории муниципального образования, включенных в муниципальные программы, а также информации о планируемых закупках товаров, работ и услуг в целях реализации инициативных проектов.

Весьма спорным является «подталкивание» в выборе бюджетно-правовой конструкции финансирования инициативных проектов институт закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. В нашем представлении, было бы правильнее дать возможность субсидирования инициативных проектов, а в дальнейшем с учетом прогнозируемого объема финансового участия населения в местном самоуправлении разработать и ввести в оборот новую форму расходов местных бюджетов, предназначенного для проектного подхода управления, отказываясь от процессного подхода. Финансы, обращаясь в конкретной отрасли экономики, направлены на решение отраслевых задач, обретают специфические качества, генерируют особые финансовые институты².

Следовательно, для развития финансового участия населения в местном самоуправлении важно наряду с муниципальным законодательством своевременно пересматривать бюджетно-правовые кон-

¹ СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. Б-ки Том. гос. арх.-строит. ун-та.

² Цыренжапов Ч.Д. Финансы в жилищно-коммунальном хозяйстве: финансово-правовой аспект // Проблемы учета и финансов. 2011. № 2. С. 60–61.

струкции. Институт закупок товаров (работ, услуг) противоречит сущности инициативного проекта, предполагающего в основе своей участие граждан не только в разработке и выдвижении проекта, в его софинансировании, но и в исполнении проекта, в том числе отбора соучастников и механизмов реализации проекта.

П.И. Сметанникова

УПРОЩЕННЫЙ ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ НА АКТЫ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ НЕНОРМАТИВНОГО ХАРАКТЕРА, ДЕЙСТВИЯ (БЕЗДЕЙСТВИЕ) ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Досудебное урегулирование налоговых споров является основной формой внесудебной защиты прав и законных интересов лиц, обратившихся с жалобами (апелляционными жалобами), направленной на устранение допущенных налоговыми органами нарушений, путем восстановления положения, существовавшего до принятия неправомерных актов или совершения незаконных действий (бездействия).

Федеральным законом от 31.07.2023 № 389-ФЗ¹ внесены масштабные изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, в том числе введены положения, устанавливающие упрощенный порядок разрешения налоговых споров, которые вступают в силу с 01.01.2025.

В настоящее время действует следующий порядок рассмотрения жалоб (апелляционных жалоб).

1. По общему правилу жалобы (апелляционные жалобы) подаются в вышестоящий налоговый орган: Управление ФНС России по субъекту Российской Федерации (при трехуровневой системе управления),

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца второго пункта 1 статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации : Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2023 г. 389-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 июля 2023 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 28 июля 2023 г. // Российская газета. 03.08.2023.

Межрегиональную ИФНС России по федеральному округу (при двухуровневой системе управления).

2. Предметом обжалования могут быть любые акты нижестоящих налоговых органов ненормативного характера, действия (бездействие) их должностных лиц, нарушающие права лица, обратившегося с жалобой (апелляционной жалобой).

3. Жалобу и документы к ней можно представить как в письменной форме на бумажном носителе (лично или почтовым отправлением), так и в электронном виде (по телекоммуникационным каналам связи или через личный кабинет налогоплательщика).

4. Срок принятия решения по результатам рассмотрения жалобы зависит от вида жалобы. Так, жалобы (апелляционные жалобы) на решения, вынесенные по итогам налоговых проверок в соответствии со ст. 101 Налогового кодекса Российской Федерации, рассматриваются в течение одного месяца, а жалобы на действия и иные акты – в течение пятнадцати рабочих дней, с возможностью продления, приостановки и исчисления срока рассмотрения жалобы заново.

5. В рамках рассмотрения жалобы вышестоящий налоговый орган, рассматривающий жалобу (апелляционную жалобу), правомочен принимать следующие решения:

– об оставлении жалобы (апелляционной жалобы) без рассмотрения при наличии оснований, предусмотренных ст. 139.3 Налогового кодекса Российской Федерации;

– о продлении срока рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) для получения от нижестоящих налоговых органов документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы и (или) при представлении заявителем дополнительных документов (п. 6 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации);

– о приостановлении рассмотрения (об отказе в приостановлении рассмотрения) жалобы (апелляционной жалобы) полностью или в части при наличии оснований, предусмотренных пп. 1, 2 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации;

– об оставлении жалобы (апелляционной жалобы) без удовлетворения (пп. 1 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации);

– об отмене акта налогового органа ненормативного характера (пп. 2 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации);

– об отмене решения налогового органа полностью или в части (пп. 4 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации);

– об отмене решения налогового органа полностью и принятии по делу нового решения (пп. 1 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации);

– о признании действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов незаконными и принятии решения по существу (пп. 5 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации).

6. Лицо, обратившееся с жалобой (апелляционной жалобой), вправе обжаловать решения нижестоящего и (или) вышестоящего органов в ФНС России в трехмесячный срок со дня принятия решения по жалобе (апелляционной жалобе).

Особенности разрешения налоговых споров в упрощенном порядке.

1. Рассмотрение жалобы в упрощенном порядке осуществляется налоговым органом, который непосредственно принял обжалуемый акт ненормативного характера или должностные лица которого совершили действия (бездействие), т.е. нижестоящим налоговым органом (Инспекцией ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, межрайонного уровня (при трехуровневой системе управления), Управлением ФНС России по субъекту Российской Федерации (при двухуровневой системе управления).

2. Предметом обжалования в упрощенном порядке не могут быть решения налоговых органов, вынесенные по итогам налоговых проверок или при обнаружении налоговых правонарушений вне рамок таких проверок соответствии со ст. 101 и 101.4 Налогового кодекса Российской Федерации.

3. Требования к жалобе также претерпели изменения. Теперь текст жалобы должен содержать указание на рассмотрение жалобы в упрощенном порядке, что возлагает на заявителя по жалобе дополнительное бремя по ее квалификации. При этом жалоба должна быть подана исключительно в электронной форме (по телекоммуникационным каналам связи или через личный кабинет налогоплательщика).

4. Срок рассмотрения жалобы в упрощенном порядке составляет семь рабочих дней без возможности продления, приостановки или исчисления срока заново.

5. По итогам рассмотрения жалобы в упрощенном порядке нижестоящий налоговый орган вправе только удовлетворить жалобу полностью или в части путем принятия одного из решений, предусмотренных пп. 2–5 п. 3 ст. 140 Налогового кодекса Российской Федерации.

Оставить такую жалобу без рассмотрения или без удовлетворения нижестоящий налоговый орган не вправе.

6. Дальнейшее обжалование решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы в упрощенном порядке, не предусмотрено.

Изложенный механизм представляет не что иное, как квазиинститут досудебного обжалования, имеющий лишь некоторые схожие с ним элементы.

В действительности наблюдается расширение полномочий нижестоящих налоговых органов с целью оперативного устранения нарушений прав и законных интересов участников налоговых правоотношений.

Следует отметить, что и в настоящее время, до вступления в силу вышеуказанных изменений, нижестоящие налоговые органы реализуют полномочия по отмене в упрощенном порядке решений, вынесенных по результатам камеральных налоговых проверок, проведенных в порядке п. 1.2 ст. 88 Налогового кодекса Российской Федерации¹.

¹ О порядке отмены решений, вынесенных по результатам камеральных налоговых проверок на основе имеющихся у налоговых органов документов (информации) : Письмо ФНС России от 21 сентября 2023 г. № БВ-4-9/12150 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф. Электрон. дан. М., 2024. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Новосиб. гос. ун-та экон. и упр.

НАШИ АВТОРЫ

Анушня Артём Санвелович – аспирант кафедры конституционного и административного права юридического факультета имени А.А. Хмырова Кубанского государственного университета.

Баранов Андрей Васильевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Барнашов Александр Матвеевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Безикова Екатерина Витальевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия (г. Москва).

Бергер Екатерина Владимировна – кандидат юридических наук, заместитель генерального директора АО «Сибирский химический комбинат» по корпоративной и правовой работе и собственности (ЗАО г. Северск).

Берглезов Алексей Николаевич – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Сибирского университета потребительской кооперации (г. Новосибирск).

Бызова Мария Владимировна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры социально-гуманитарных и профессиональных дисциплин Пермского института ФСИН.

Ведяшкин Сергей Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Гааг Людмила Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Геймбух Надежда Генриховна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Даньшин Александр Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического института Кемеровского государственного университета.

Даунгли Алина Валерьевна – преподаватель-практик кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, аспирант; ведущий юрисконсульт государственного бюджетного учреждения здравоохранения Новосибирской области «Городская детская клиническая больница скорой медицинской помощи».

Дробот Семен Евгеньевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Новосибирского государственного университета.

Живалева Анна Константиновна – преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации (г. Новосибирск).

Зокиров Тургунбой Зокирович – аспирант Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Илюшин Алексей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Исаева Анастасия Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Исакова Галина Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Кравец Анна Анатольевна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации 9г. Новосибирск).

Кравец Игорь Александрович – доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права, главный научный сотрудник Института философии и права Новосибирского государственного университета.

Кровельщикова Валерия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Кузнецов Владимир Владимирович – юрист.

- Кузнецов Сергей Сергеевич** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Кукушкина Анна Викторовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД России (МГИМО).
- Курдюкова Юлия Сергеевна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Лебедева Ксения Юрьевна** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Марухно Екатерина Юрьевна** – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России (г. Новокузнецк).
- Масталиев Кирилл Тимурович** – аспирант, ассистент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Митюков Михаил Алексеевич** – заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, действительный государственный советник Российской Федерации I класса. В 1990–1993 гг. – член Конституционной комиссии РСФСР (РФ), участник Конституционного совещания (1993).
- Пивинь Алена Юрьевна** – специалист по УМП кафедры теории и истории государства и права юридического института Кемеровского государственного университета.
- Плотникова Александра Владимировна** – кандидат юридических наук, доцент, *доцент* кафедры теории и истории государства и права Юго-Западного государственного университета (г. Курск).
- Попова Татьяна Юрьевна** – кандидат юридических наук, полковник юстиции в отставке, имидж-стилист для деловых людей.
- Пушкина Анна Владимировна** – старший преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского федерального университета (г. Красноярск).

Романов Евгений Борисович – кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного, гражданского права и правового обеспечения инновационной деятельности Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники.

Кавченко Дмитрий Александрович – доктор юридических наук, доцент, профессор Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; профессор Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета.

Сенникова Дарья Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Симоненко Андрей Владимирович – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Сметанникова Полина Ивановна – аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ».

Спирин Михаил Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Сулимская Юлия Михайловна – кандидат юридических наук, судья Арбитражного суда Томской области.

Татаринов Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Терехова Анна Валентиновна – аспирант кафедры административного, финансового и корпоративного права юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления; управляющий партнер ООО «Альфа-Право» и преподаватель правовых дисциплин учебного центра СЭНТ.

Трынченков Алексей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Трынченков Николай Алексеевич – аспирант кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

- Туляй Александр Николаевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Туляй Екатерина Юрьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Филимонов Юрий Валерьевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Фролов Игорь Валентинович** – доктор юридических наук, доцент, и.о. заведующего кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Хочешева Ольга Вячеславовна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Цыренжапов Чингис Дымбрылович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.
- Цыренжапова Диана Будаевна** – старший преподаватель кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.
- Шкорбатова Наталья Витальевна** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД РФ.
- Шушарина Елена Александровна** – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.
- Щербинина Анастасия Викторовна** – адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Савченко Д.А. Технологии юридические и политические: общее и особенное	3
Ведяшкин С.В. Отдельные аспекты административной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции	6
Илюшин А.В. Гармонизация регионального и федерального законодательства об административной ответственности	8
Гааг Л.В. К вопросу о роли законности в правовом регулировании	11
Баранов А.В. Охранительная функция права	14
Трынченков А.А. Основные направления совершенствования государственной службы в России в современный период	17
Даньшин А.В. Народные заседатели в Китайской Народной Республике: история и современность	21
Сеникова Д.В. Право граждан на образование в практике Европейского суда по правам человека	24
Спирин М.Ю. О структуре и основных задачах современной морфологии права	26
Ведяшкин С.В., Исакова Г.А. К вопросу об истории становления профилактики административных правонарушений в России	29
Плотникова А.В. Торговые права иностранцев в Российской империи в XIX в.	31
Симоненко А.В. Становление и развитие российского законодательства о задержании осужденных	33
Шушарина Е.А. Факты-состояния в системе юридических фактов в административном праве	36
Пушкина А. В. Особенности деятельности организаций по самоохране прав и законных интересов	39
Берглезов А.Н. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства: проблемы применения	42

Даунгли А.В. Привлечение государственного учреждения здравоохранения к административной ответственности: к постановке вопроса	45
Живалева А.К. Административный акт: некоторые проблемы понимания правовой категории	48
Щербинина А.В. К вопросу о защите лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях	50
Пивинь А.Ю. Свобода совести и вероисповедания в Корейской Народно-Демократической Республике: правовой аспект	52
Кузнецов В.В. К вопросу о принципах российского права	55
Курдюкова Ю.С. К вопросу о целях контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов частной системы здравоохранения	61
Попова Т.Ю., Хочешева О.В. Формирование имиджа государственной и муниципальной службы	64
Трынченков Н.А. Организационная инфраструктура трансфера технологий: административно-правовой аспект	67
Терехова А.В. Обязательность административных актов, принятых по результатам расследования несчастных случаев на производстве	70
Зокиров Т.З. Предпосылки административной юрисдикции органов исполнительной власти субъектов Федерации в российском праве XVIII–XIX вв.: путь к федерализму в административной ответственности	72

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. 30 лет Конституции Российской Федерации (размышления об её авторстве и многовекторности конституционного процесса 90-х гг.)	76
Кравец И.А. Делирабельность в современном конституционализме: народ и эксперты в правовой коммуникации	85
Дробот С.Е. Делиберативный конституционализм и конституционные общественные инициативы	88
Кукушкина А.В. Правовые аспекты борьбы с ядерным терроризмом	90
Шкорбатова Н.В. Особенности развития федеральных округов в современных условиях	93

Берглезов А.Н. Проблемы института гражданства Российской Федерации	95
Кравец А.А. Изменение природы территориального общественного самоуправления и перспективы муниципальной демократии в условиях реформирования местного самоуправления	97
Марухно Е.Ю. Влияние региональных интеграционных объединений на развитие норм международного права	99
Бызова М.В. Перспективы изучения современной молодежью теории национальной безопасности	102
Анушня А.С. Цифровые сервисы в реализации избирательных прав граждан	104
Романов Е.Б. Использование документов конституционной комиссии съезда народных депутатов в 5-й поправке к Конституции Российской Федерации	106
Геймбух Н.Г. Становление германской государственности	108
Барнашов А.М. Взаимодействие международного и внутригосударственного регулирования в преодолении коллизий между решениями органов межгосударственных объединений и национальным законодательством для защиты конституционного верховенства	113
Кровельщикова В.В. Роль Конституционного суда Австрии в развитии федеративных отношений	117
Филимонов Ю.В. Мониторинг судебного правоприменения	119
Исаева А.А. Светское государство в контексте парадигмы метамодерна: постановка проблемы	121
Татаринов С.А. Некоторые аспекты совершенствования регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению конституционного правосудия	123
Масталиев К.Т. Обязательство по соблюдению законодательства Российской Федерации и принесение присяги гражданина Российской Федерации как необходимые условия приобретения и сохранения устойчивой связи лица с государством	127

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Фролов И.В. Система публично-фискальных обязательств субъектов предпринимательской деятельности	131
--	-----

Кузнецов С.С. Центральный банк Российской Федерации как субъект ответственности за налоговые правонарушения	133
Туляй А.Н. Роль и место решений совета директоров Банка России при регулировании ключевой ставки	136
Туляй Е.Ю. Новое в законодательстве о страховании вкладов в банках	138
Лебедева К.Ю. Реформирование социальных государственных внебюджетных фондов	141
Безикова Е.В. Основные проблемы финансового-правового регулирования особых экономических зон в условиях санкций	144
Цыренжапов Ч.Д. Функционирование фондов капитального ремонта многоквартирных домов: трудности аккумулирования и распределения финансовых средств	146
Бергер Е.В. Возмещение сумм НДС – способ компенсации гражданско-правовых убытков	149
Сулимская Ю.М. К вопросу об обжаловании решения Межрегиональной инспекций Федеральной налоговой службы по федеральному округу	152
Цыренжапова Д.Б. Отдельные вопросы финансового участия населения в местном самоуправлении	156
Сметанникова П.И. Упрощенный порядок рассмотрения жалоб на акты налоговых органов ненормативного характера, действия (бездействия) их должностных лиц	159
Наши авторы	163

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 96

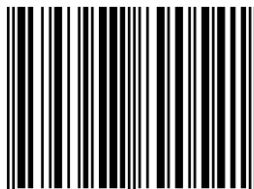
Сборник статей

Редактор Ю.П. Готфрид
Компьютерная верстка А.И. Лелююр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 13.03.2025 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Печ. л. 10,7. Усл. печ. л. 9,9. Тираж 500 экз. Заказ № 6221.

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 978-5-907890-54-1



9 785907 890541 >