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

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 90

Сборник статей

Томск
Издательство Томского государственного университета
2022

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

П68 **Правовые проблемы укрепления российской государственности** : сб. статей / ред. С.В. Ведяшкин, Н.Г. Геймбух, М.М. Журавлев, С.С. Кузнецов. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2022. – Ч. 90. – 172 с.

ISBN 978-5-94621-672-2
ISBN 978-5-907572-41-6 (отд. кн.)

В сборник включены статьи преподавателей и аспирантов высших учебных заведений, научных и практических работников – участников Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Юридический институт ТГУ, г. Томск, 27–29 января 2022 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 978-5-907572-41-6 (отд. кн.)

© Томский государственный университет, 2022

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

М.М. Журавлев

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ

Понимание права, его определение – вечная, имеющая историю не одного тысячелетия крайне важная проблема. Эта ситуация характерна как для западной, так и для отечественной юриспруденции.

Жан Вердель, мировая величина современной юриспруденции, поразил своих коллег признанием: «Вот уже много лет я “иссушаю” себя вопросом внешне невинным: “Что такое право?..”» Я прослушал свою первую лекцию по праву 60 лет назад; пятьдесят лет назад я сам стал читать с кафедры лекции по праву; я не переставал профессионально работать как юрист, будучи поочередно или одновременно адвокатом, профессором права, автором книг, советником и даже судьей. И вот я пребываю в смятении подобно студенту первого курса, сдающему незаполненный экзаменационный лист, потому что ему не удалось наскрести для ответа даже несколько строк….». Смятение бывшего Председателя Конституционного Совета Франции можно понять: попыток словесного определения права множество, но ни одна из них не признана удовлетворительной и не получила всеобщего признания. А ведь к этому были привлечены великие мыслители, философы и юристы, что не позволяет ожидать в настоящее время великих прорывов и открытий. Хотя теорий правопонимания, теоретически логичных и практически применимых, основанных на различных комбинациях известных идей, множество.

Исследователей, работающих в этом направлении, можно разделить на две группы: 1) ищущие единое определение и единую методологию и 2) предпочитающие плюрализм определений.

Для западной юриспруденции последних десятилетий характерно сближение различных направлений правопонимания, в первую оче-

редь позитивистского и естественного. Поискам единого определения западные исследователи предпочитают плюрализм.

Иное положение в состоянии отечественной правовой мысли: плюрализм определений права сочетается с непониманием и нетерпимостью позиций другого автора. Нередко это сопровождается поисками абсолютного подхода, т.е. единственного, универсального понятия права, исключающего и даже отвергающего другие типы правопонимания.

Хотя тенденция к сближению и сопоставлению разных подходов к праву без поисков единого определения имеет место и у нас. К числу таких авторов можно отнести профессора Е.А. Лукашову, О.В. Мартышина, Г.В. Мальцева, В.К. Бабаева, В.В. Лазарова, В.А. Туманова и др.

Однако это плодотворное направление не доминирует, и большинство российских исследователей заняты поиском единого определения права. Эти поиски связаны с серьезными затруднениями, характерными не только для российской действительности. Назову лишь некоторые:

Во-первых, это определение должно быть действительно универсальным, т.е. применимым для всех времен, стран, для различных правовых систем и традиций.

Во вторых, оно должно объединить теоретический и практический подход к праву. Это различие было замечено И. Кантом и Г. Гегелем, выделявшими два понятия права – философское и прикладное.

В-третьих, в праве всегда существует различие между должным и сущим, т.е. между правом действующим и правом, каким оно должно быть.

В-четвертых, в правовые системы, в право наряду со стандартными, ясными случаями неизбежно включают сомнительные случаи, относительно их правового качества. К примеру, международное право не имеет законодательного органа и ряда других атрибутов права. Сомнительным с позиций права выступает и примитивное право. Не всегда точно можем раскрыть некоторые термины: транспортное средство, холодное оружие и т.д.

Наконец, в-пятых, выяснение социальной природы права, т.е. его связи с интересами групп, слоев населения или всего общества – наиболее острый, особый и сложный подход к проблеме.

Д.В. Хаминов

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РСФСР В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Сразу же после Октябрьской революции дореволюционная система образования была кардинально трансформирована. Большевики меняли все и полностью, сознательно не идя по пути правопреемства. Шел процесс формирования новой системы управления, правового регулирования и нормативной базы образования. Если уже в имперский период можно было говорить о формировании отрасли образовательного права, то с приходом советской власти настал новый этап формирования сначала новой отрасли законодательства, а затем и самой отрасли права.

Основные принципы управления и нормативного регулирования образовательной политикой были выражены большевиками как в первых декретах СНК РСФСР, так и в актах конституционного характера и, разумеется, в самой Конституции РСФСР 1918 г. Так, Конституция РСФСР 1918 г. (ст. 17) кратко формулировала важнейшую основу системы советского образования: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам **полное, всестороннее и бесплатное образование** (выделено автором. – *Д.Х.*)»[1].

В результате кардинальных преобразований первых лет советской власти произошли существенные изменения в системе общего образования и управления им. Фактически была введена монополия государства на образование (частные, церковные школы, учебные заведения, учрежденные иностранцами и прочими субъектами, оказались вне закона, даже домашнее образование не поощрялось, ему не оставалось места в советском обществе). Система образования всех уровней призвана была служить интересам государства, происходила

[1] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

унификация управления и нормативного регулирования на новых началах построения советской власти. Система учебных заведений максимально стремилась к сосредоточению в Наркомпросе РСФСР.

При этом для расширения социальной базы на всех уровнях образования, для вовлечения в образовательный процесс как можно большего числа жителей вводилось бесплатное обучение, совместное обучение детей обоего пола; школа отделялась от церкви; запрещалось преподавание в учебных заведениях какого бы то ни было вероучения; отменялись физические наказания детей; все национальности получали право обучения на родном языке и создавать собственные школы; вводились новые, более демократичные правила приёма в вузы и обучения в них и т.д.

Безусловным достижением советской власти этого и последующих периодов в вопросах образования и управления им стало планомерное введение всеобщего школьного образования (от начального до полного), расширение сети, видов и уровней учебных заведений, создание эффективной системы и мер поддержки учащихся и прочие мероприятия.

Надо отметить, что качественно менялась система источников образовательного права в первые десятилетия советской власти. Она двигалась в направлении систематизации и установления четкой иерархии. Система источников образовательного права прошла путь от видового многообразия актов, регулировавших отношения в области образования (декреты, постановления, распоряжения и т.п.) в первые годы советской власти, до четко выстроенной системы иерархии законов и подзаконных нормативно-правовых актов[1].

Б.Х. Раззоков

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Административное нормотворчество, по существу, отражает правотворческую деятельность органов исполнительной власти, ре-

[1] Звонарев А.В., Ладнушкина Н.М., Пашенцев Д.А. Развитие формальных источников образовательного права в советский период (1917–1936 гг.) // Юридическая наука. 2017. № 3. С. 52–56.

зультатом которой в любом варианте является административно-правовой акт, причем не любой управленческий, а именно нормативный. Правом (и обязанностью) административного нормотворчества органы исполнительной власти наделены для решения задач и в силу реализации ими функции государственного управления. Эта деятельность является государственно-властной и носит подзаконный характер, т.е. осуществляется на основании и во исполнение законов, направлена на конкретизацию либо развитие их положений, а порой, при необходимости, – на восполнение пробелов в рамках дискреционных полномочий. Для нее свойствен позитивный (неюрисдикционный) характер и она осуществляется в целях создания правовой базы для исполнения законов, их детализации.

В общетеоретическом плане в юридической литературе понятия «административное нормотворчество» и «административное правотворчество» воспринимаются как равнозначные по смыслу категории. Тем не менее мы склоны считать, что применительно к органам исполнительной власти, задействованным по инициативе и полномочию законодательной власти на осуществление правотворчества, методологически выверенным и корректным представляется использование термина «нормотворчество». Для подобной постановки вопроса имеются веские основания и резонные доводы.

Во-первых, следует учитывать то обстоятельство, что юридическая наука ведет настоятельный поиск новой парадигмы права и ее выработка, скорее всего, будет возможна на интеграционных началах, где существенно расширяется круг акторов генезиса рассматриваемого социального феномена. Во-вторых, правотворчество является составляющим еще более широкого явления, а именно правообразования, чьи истоки подпитываются естественно-историческим процессом формирования права, «в ходе которого происходят анализ и оценка сложившейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций о будущем правового регулирования, а также разработка и принятие нормативных предписаний»[1]. В-третьих, возрастающая роль органов исполнительной власти в процессе создания правовых норм прослеживается во всех без исключения странах и стала глобальной теденцией, что предопределяет необходимость пристального изуче-

[1] Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 23.

ния этой подзаконной правотворческой деятельности и ее рафинирования в «океане» правообразования. В-четвёртых, постановка вопроса обусловлена также необходимостью выявления четких критериев разграничения сфер законодательного и подзаконного регулирования, а также меняющейся нормотворческой компетенции органов государственной власти, что ставит на повестку проблемы институционального закрепления подзаконного нормотворчества. В-пятых, учитывая то обстоятельство, что конечным продуктом рассматриваемой деятельности является нормативный административный правовой акт, на повестку административно-правовой науки выходит проблема соотношения содержания закона и нормативного административного правового акта и его качественных характеристик.

Думается, именно последнее обстоятельство из перечисленных выступает ключевым при необходимости акцентирования внимания на утверждении термина «административное нормотворчество». В силу того что органы исполнительной власти на партнерских началах привлечены законодательным органом к осуществлению правотворческих полномочии, существует ряд проблем, предопределяющих необходимость дифференцированного обозначения их правообразования с акцентом на соблюдении нормотворческой техники, иными словами, нормографии[1]. Поучительным представляется российский опыт целенаправленного совершенствования государственного управления, что помогло функционально разграничить федеральные органы исполнительной власти и выделить в их плеяде органы со специальной нормотворческой компетенцией в лице министерств.

Таким образом, административное нормотворчество в самом широком смысле можно определить как деятельность субъектов исполнительной власти и иных публичных элементов по принятию подзаконных нормативных правовых актов в целях формирования благоприятной правовой базы для реализации законов. Акцент на нормообразовательной деятельности очерченной подгруппы органов публичной власти позволит, с одной стороны, обратить пристальное внимание на качество административных нормативных правовых ак-

[1] Учеными-юристами нормография обосновывается как самостоятельная наука и выдвигаются резонные аргументы его включения в учебные планы юридических специальностей как отдельной дисциплины. См.: Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017. С. 9–11.

тов как по их содержанию, так и по форме, а с другой стороны, подать четкий сигнал полномочным субъектам строго следовать воле законодателя как изначального автора нормы права. Поднятая группа проблем связана как с нарушением принципа научности нормотворчества, так и с низкой квалификацией субъектов данного вида правотворчества, поскольку нередки нарушения правил юридической техники и искажения воли законодателя.

Т.Е. Грязнова

УЧЕНИЕ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА Н.М. КОРКУНОВА

Учение о правах человека Н.М. Коркунова обусловлено социологическим подходом к пониманию права, интерпретация которого не только в объективном, но и в субъективном смысле позволила взглянуть на рассматриваемый институт в контексте предполагаемых юридическими отношениями правообязанностей и правопритязаний. Именно степень выраженности накладываемых на индивидов правообязанностей служит у автора одним из важнейших критериев разграничения политической и гражданской свободы, соответственно проистекающих из них прав.

Политическая свобода заключается, по мнению Н.М. Коркунова, в том, что «общее направление политической жизни определяется самим народом»[1]. Под политическими он понимает права распоряжения властью, которые, по сути, составляют основу правового статуса индивидов: пассивные граждане, в отличие от обладающих такими правами активных, именуются подданными.

Классификация политических прав производится автором по трем критериям: по степени интенсивности различаются права непосредственного участия в распоряжении государственной властью (права монарха, президента, членов парламента и т.д.) и права избрания или назначения лиц, призываемых к участию в реализации данных прав; по форме – права положительные (право действовать) и отрицательные (право налагать вето); по условиям предоставления – права, принадлежащие субъекту в силу законодательного их закрепления (права

[1] Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. СПб., 1890. Ч. I. С. 88.

наследственных монархов, избирателей и т.д.), и права, получаемые посредством избрания или назначения.

Что касается прав, предоставляющих субъектам возможность пользоваться государственной властью, то, согласно Н.М. Коркунову, их следует рассматривать «как частный вид публичных прав»[1]. Примерами таковых являются содействие полиции в охране неприкосновенности личности и имущества; содействие судебных органов в восстановлении нарушенных прав субъектов правоотношений и др.

Очевидно, что обладание политической свободой недостаточно для реализации всего многообразия устремлений полноценной личности, чьи интересы далеко выходят за сферу чисто государственных.

К области гражданской свободы, неизменно расширяющейся по мере поступательного политического развития общества, Н.М. Коркунов относит свободу личную, общественную, религиозную и свободу слова[2].

Личная свобода заключается, согласно ученому, в защите от произвольных арестов, неприкосновенности жилища и частной переписки, свободе передвижений и выбора занятий; общественная – в свободе собраний и союзов. Свобода слова реализуется посредством отмены цензуры и последовательного развития законодательства о печати. Под религиозной свободой автор понимает свободу совести и свободу церковной организации и управления.

И.И. Самсонов

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕХТОВАНИЯ В АРМИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX в.

Актуальность рассмотрения вопроса обусловлена необходимостью изучения воздействия права на общественные отношения среди воен-

[1] Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. СПб., 1890. Ч. I. С. 65.

[2] Там же. С. 92–93; Его же. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. I. С. 451.

нослужащих армии Российской империи по спортивной подготовке во II половине XIX в. в период его активного становления[1].

Спорт, являвшийся всю историю человечества важнейшим элементом общественных отношений, с глубокой древности подвергался правовому регулированию[2]. Напомним, что кроме гимнастики, верховой езды, стрельбы в цель и других видов спортивной подготовки в армии развивается фехтование.

По мнению А.И. Федосовой[3], фехтование в России в XVII–XIX вв. получило наибольшее развитие. Однако, с точки зрения И.И. Куринного[4], мы весьма часто доверяем тому или иному источнику без проверки первоисточника, что не является научно достоверным и вызывает только сомнения. Наиболее объективным источником, лишенным субъективности, следует признать национальное законодательство изучаемого периода.

Изучение законодательства Российской империи Второй половины XIX в. позволило определить, что для подготовки учителей фехтования для войск из нижних чинов был образован учебный фехтовально-гимнастический кадр (1861 г.)[5], а в 1863 г. он вошел в состав учебного пехотного батальона[6]. Для различия нижних чинов образцовых пехотных войск и нижних чинов учебного фехтовально-гимнастического кадра постоянного и переменяющегося отдела, имеющих безукоризненное поведение, совершенно знающих свое дело, на плече-

---

[1] Коваленко Е.Ю., Тыдыкова Н.В. История развития законодательства о физической культуре и спорте в России // Российско-азиатский правовой журнал. 2021. № 1. С. 14–21.

[2] Сапунков А.А. Генезис кулачного боя как элемента правовой культуры древнего, античного и средневекового общества: историко-правовое исследование // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2021. Т. 26, № 2 (85). С. 226–233. doi: 10.24412/1999-6241-2021-2-226-233; Сапунков А.А., Фоменко А.А. История запретов и регулирования кулачного боя в законодательстве России XVII – начала XX в. // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2021. Т. 26, № 3 (86). С. 329–337. doi: 10.24412/1999-6241-2021-3-86-329-337

[3] Федосова А.И. Фехтование в дореволюционной России // Фехтование и рукопашный бой : учебник / под общ. ред. К.Т. Булочко, В.К. Добровольского, А.Ц. Пуни. М. ; Л., 1940. С. 10–13.

[4] Куринной И.И. Игры угодные богам. М., 2010. С. 6.

[5] Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ РИ). Собр. 2. Т. 36. Отд. 1. СПб., 1863. № 36776. С. 495–501.

[6] ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 38. Отд. 2. СПб., 1866. № 40039. С. 13–26.

вых погонах располагались поперечные нашивки из желтой тесьмы как у нижних чинов учебных войск[1]. В 1862 г. офицерам гвардии, назначаемым в переменяющийся отдел учебного фехтовально-гимнастического кадра, было предписано, как во время нахождения в кадре, так и по возвращении в войска, не увольняться в течение года в отпуск и от службы, а также не употреблять их в своих частях в должности адъютантов, казначеев и квартермистров[2].

Заслуживают внимания правила обучения фехтованию в одном из основных родов войск русской армии – кавалерии. Законом предписывались условия, без исполнения которых нельзя было произвести рядовых в унтер-офицеры, нижних чинов – в офицеры кавалерии, также офицеры, особенно поручики и корнеты, обязательно должны были пройти ежегодный инспекторский смотр[3]. Предваряло принятие вышеназванных правил установление правил снабжения клинками фехтовально-вольтажерного кадра, состоящего при гвардейской кавалерии[4].

В дальнейшей перспективе необходимо подробнее изучить правовое регулирование учебного фехтовально-гимнастического кадра для пехоты и (или) кавалерии. Отдельно надо отметить, что исторически обусловленными являются современные организационно-правовые формы спортивного обучения (спортивной подготовки)[5].

М.О. Тяпкин

СТРУКТУРА ЛЕСНЫХ УСТАВОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В дореволюционный период Лесной устав являлся основным регулятором лесных правоотношений. Первые попытки разработки Лесного устава были предприняты в 1780-х гг., однако эта работа не была

[1] ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 36. Отд. 2. СПб., 1863. № 37470. С. 342.
[2] Там же. Т. 37. Отд. 1. СПб., 1865. № 37835. С. 13.
[3] Там же. Т. 36. Отд. 1. СПб., 1863. № 36844. С. 579–602.
[4] Там же. Т. 36. Отд. 1. СПб., 1863. № 37030. С. 763–764.
[5] Самсонов И.И., Лазуткин В.В., Сапунков А.А. Организационно-правовые аспекты деятельности спортивных школ. Омск, 2015. 176 с.; Самсонов И.И., Сапунков А.А., Лазуткин В.В. Правовое регулирование аттестации тренерского состава спортивных школ // Право и образование. 2013. № 9. С. 26–33.

завершена. Проект Лесного устава, который вошел в Полное собрание законов Российской империи, был высочайше утвержден в ноябре 1802 г. Несмотря на свой незначительный объем (47 параграфов, объединенных в три главы), он регламентировал вопросы лесоуправления и закладывал основы рационального лесопользования.

В ходе масштабной систематизации российского законодательства в первой трети XIX в. «Свод Устава лесного», представлявший собой результат кодификации актуального на тот момент лесного законодательства (более двухсот различных нормативных актов), вошел в Свод законов Российской империи в качестве составного элемента уставов казенного управления. Была сформирована внутренняя структура устава, состоявшая из книг, разделов, глав, отделений и статей. Количество и содержание указанных элементов структуры Лесного устава с течением времени подвергались трансформациям.

Свод Устава Лесного, вошедший в первый Свод законов 1832 г., состоял из двух книг («О разных родах лесов, об учреждении управления оными, и об учебных заведениях по лесной части» и «О порядке лесного управления»), которые объединяли в себе 1 367 статей. В Лесном уставе, вошедшем во второе издание Свода законов 1842 г., насчитывалось уже пять книг, возросло и количество статей (до 1716). «Пятикнижная» структура устава сохранилась в редакциях 1857 и 1876 гг., при этом количество статей было сокращено (до 1 669 и 738, соответственно).

Первая книга определяла порядок управления лесами «разных родов» и регламентировала деятельность лесных учебных заведений. Вторая книга устанавливала порядок ведения хозяйства в казенных лесах. Третья определяла схему управления государственными лесами, имевшими особое предназначение. В четвертой содержались статьи, устанавливавшие правила эксплуатации и охраны частных, общественных и иных негосударственных лесов. Пятая книга объединяла нормы, определявшие порядок преследования нарушений лесоохранного законодательства.

После принятия в 1888 г. Положения о сбережении лесов структура Лесного устава претерпела изменения. В уставы 1893 и 1905 гг. была добавлена шестая книга, которая по содержанию была тождественна пятой книге редакций 1842, 1857 и 1876 гг. Пятая книга Лесного устава, начиная с 1893 г., была «отдана» вопросам охраны и защиты лесных массивов, имевших статус защитных и водоохранных.

Количество статей Лесного устава редакции 1893 г. возросло до 866, но в редакции 1905 г. было сокращено до 815.

Лесные уставы всех редакций (1832, 1842, 1857, 1876, 1893 и 1905 гг.) содержали в себе большое количество приложений: нормативные акты, уточнявшие порядок применения норм устава (указы, положения, правила, инструкции, наказы, выдержки из уголовного и процессуального законодательства); штатные расписания, бланки и формы документов (билеты, ведомости), штрафные таксы.

Структура уставов на протяжении дореволюционного периода оставалась довольно устойчивой, поскольку их содержание не подвергалось коренным изменениям. Отмечая известную стабильность системы правового регулирования лесных отношений, необходимо признать, что ей были присущи такие негативные черты, как наличие устаревших норм, громоздкость, казуистичность, мелочная регламентация и т.п. Попытка преодолеть эти и другие недостатки была предпринята при разработке проекта нового Лесного устава, который в 1913 г. был передан на рассмотрение в Государственную думу, но, в силу объективных причин, не был принят.

О.А. Дизер

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ

Проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотиков (под ними в настоящей работе понимается весь спектр веществ, обладающих психоактивными свойствами и контролируемых государством), являются многоаспектными и приобретают все большую актуальность в мире. Распространение наркотических средств, их объемы и последствия создают существенную угрозу здоровью населения, подрывают экономический потенциал, негативно влияют на демографическую ситуацию и правопорядок в государстве[1].

[1] Вступительное слово Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета Безопасности по вопросу совершенствования государственной политики в области борьбы с распространением наркотиков. URL: http://narkotiki.ru/ocomments_6723.html (дата обращения: 24.01.2021).

Потребление наркотиков и их незаконный оборот обусловливают расширение зоны повышенного социального и криминального риска: распространение болезней, связанных с иммунодефицитом и ВИЧ-инфекциями, венерическими болезнями, суицидальными попытками; увеличение контингента лиц с повышенной виктимностью. Инициируется также мотивация корыстной, корыстно-насильственной и иной вызванной этими явлениями преступности.

В условиях социально-политической и экономической нестабильности, сложного морально-психологического климата, переоценки социальных ориентиров в массовом сознании, роста преступности, особенно в молодежной среде, незаконное распространение наркотиков и наркомания представляют реальную угрозу безопасности общества и государства.

В свою очередь распространение и употребление наркотиков в России, наркотизация населения становятся общенациональной проблемой, которая по своим долгосрочным последствиям относится к категории прямых угроз национальной безопасности.

Сегодня особенно следует обратить внимание на организацию работы по выявлению и пресечению правонарушений, связанных с распространением наркотиков бесконтактным способом при помощи сети Интернет.

Современная наркоситуация характеризуется увеличением объемов подпольного производства наркотиков. При этом следует отметить, что наряду с ростом нарколабораторий можно отметить их укрупнение до производственных масштабов[1]. Это становится возможным ввиду нахождения в свободном обороте различного оборудования, химических веществ, которые можно использовать для производства наркотиков.

Правоприменительная практика свидетельствует, что дальнейшее бесконтрольное распространение, в том числе через интернет, лабораторного оборудования и не запрещенных к обороту химических реактивов позволит и дальше лицам, имеющим минимальные знания и навыки в химии, кустарным способом синтезировать наркотики, активно насыщая ими российский наркорынок. В этой связи, принимая

[1] Дизер О.А. Актуальные вопросы противодействия наркоугрозе: тенденции и направления совершенствования // Алтайский юридический вестник. 2020. № 2 (30). С. 66.

во внимание широкий спектр сфер применения лабораторного оборудования, который не ограничивается деятельностью, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, считаем необходимым рассмотреть вопрос о разработке действенного механизма оборота подобных предметов, исключающего возможность их использования в противоправных целях.

С.В. Ведяшкин

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Всякий раз, говоря о проблеме юридических процедур, процедурного производства, процедурных норм, независимо от их отраслевой принадлежности, исследователь вынужден обращаться к определению дефиниций выделенных понятий. Предопределено это следующими обстоятельствами: во-первых, подчинение требованиям выстраивания логики научного исследования, создание для него определенного «фундамента», «остова», позволяющего получить планируемые результаты и обосновывать, доказывать их верность – научную состоятельность; во-вторых, извечная дилемма юриспруденции – соотношение таких категорий, как материальные, процедурные и процессуальные нормы.

Подавляющее большинство исследований в области административного процесса, административных процедур начинается с решения выделенных проблем. Часто исследователи обращаются к анализу юридического процесса, как общей категории, в последующем, рассматривая его часть – административный процесс, и затем, исследуя структуру последнего, выделяют «управленческий процедурный административный процесс» или «административные процедуры как составной элемент административного процесса».

Безусловно, приведенными позициями не ограничивается весь спектр приемов, используемых ведущими учеными-административистами при анализе административного процесса и его структуры. Стоит подчеркнуть очевидное – существует значительное количество разноплановых, противоречивых определений этой административно-правовой категории.

В теоретических определениях доминирует «широкий подход» к пониманию административно-процессуального законодательства и

административного процесса. Профессор С.А. Старостин обоснованно полагает, что «настало время уйти от такого понимания: революционные выводы 60-летней давности, сделанные нашими коллегами, сегодня не имеют под собой содержательных оснований. Сегодня как никогда актуальна проблема юридической формализации управленческих отношений органов исполнительной власти… Уже всем понятно, что управленческий процесс (процесс власти-подчинения) и юрисдикционный (административный) процесс объединить невозможно: управленческий процесс по своему характеру является позитивным, а юрисдикционный – сугубо правоохранительным». Вместе с тем современная научная парадигма объединяет их в единую категорию «административный процесс», придавая ей ярко выраженный интегративный характер.

Элементарный анализ основополагающих административно-правовых понятий и их дефиниций, таких, например, как государственное управление, исполнительная власть, полномочия и функции органов исполнительной власти, позволяет административный процесс и его процедурную составляющую возвести в ранг базовых, основных понятий, используемых в административно-правовой науке и законодательстве. Л.Л. Попов весьма точно заметил, что без административного процесса и его составной части административно-процедурного (управленческого) процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно осуществление управленческой деятельности.

В этой связи допустимым замечанием может являться упоминание о необходимости анализа динамической составляющей государственного управления, поскольку, говоря о предоставленных полномочиях, компетенции конкретного органа исполнительной власти, иных элементах его административного правового статуса, мы неизменно характеризуем его статическое состояние. Напротив, административные процедуры – совокупность административно-процедурных норм, обеспечивают «подвижность», динамику государственного управления, выступая ее «кровеносными сосудами», являясь формой его осуществления.

А.В. Баранов

СИСТЕМООБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НОРМЫ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

Эффективное правовое регулирование предполагает существование упорядоченной, стабильной, способной к самосовершенствованию и самосохранению системы норм права. Назначение в этой системе специализированных норм – обеспечение эффективного функционирования механизма правового регулирования на стадии реализации права. На их основе в системе правового регулирования происходят процессы самоупорядочения, самоорганизации, обеспечивается функционирование и взаимодействие норм права, «устанавливаются дополнительные системосохраняющие связи»[1] между правовыми нормами. То есть специализированные нормы выполняют в механизме правового регулирования особые специфические функции, не совпадающие непосредственно ни с предоставлением прав, ни с установлением обязанностей, ни с закреплением правовых запретов.

Для того чтобы определить, что представляет система специализированных правовых норм, следует выявить ее элементы, т.е. установить, что же относится к числу специализированных норм права.

Следует отметить, что системный метод научного познания является одним из основных способов проведения исследований в современной науке, в том числе и в правоведении. Значимость системного подхода для изучения таких многоаспектных и сложноорганизованных объектов, как право, является очевидной. Перу выдающегося немецкого ученого, философа и публициста Георга Кристофера Лихтенберга принадлежит афоризм, очень точно показывающий ценность системного подхода: «Польза системы для мышления состоит не только в том, что о вещах начинают мыслить упорядочено, по известному плану, но в том, что о них вообще начинают мыслить»[2].

Системность – это качественное свойство права: «...благодаря системности юридически разнородные правовые нормы способны регу-

[1] Чернобель Г.Т. Формализация норм права // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 34.

[2] Лихтенберг Г.К. Афоризмы / пер. Г.В. Слободкин. М. : ЛАДОМИР, 1994. С. 69.

лировать общественные отношения системно, т.е. в комплексе, взаимосвязанными методами, обеспечивая дифференциацию и вместе с тем единое, согласованное воздействие на общественные отношения»[1]. Понятие системности права должно со всей очевидностью свидетельствовать о его универсальности для всех правовых отраслей и отражать всю внутреннюю сущность и содержание права. Системность является обязательным условием нормального функционирования права, создавая стройную, непротиворечивую иерархию правовых норм, институтов, подотраслей и отраслей права. Предпосылками системности могут быть признаны внутрисистемные связи, которые с неизбежностью возникают и объективно существуют в праве. Именно эти внутрисистемные связи обеспечивают единство внутрисистемных элементов: норм права, правовых институтов, подотраслей и отраслей права.

Системный подход требует соблюдения определенных правил, к которым можно отнести: необходимость отнесения рассматриваемого явления к некоторому целому, учет сложности исследуемых объектов, рассмотрение данного объекта как внутренне упорядоченного и структурированного целого[2].

Наряду с элементным и структурным анализом системы существует еще и функциональный, который предполагает не только структурное (отраслевое), но и функциональное разделение труда между нормами: «...если отраслевое разделение труда между нормами права является фактором, предопределяющем деление права как целого на отдельные части, то функциональное разделение труда между ними, напротив, является фактором, обеспечивающим наличие реальных связей между отраслями, институтами и отдельными нормами права. Именно функциональное разделение труда между нормами права, их специализация, придают нормам права такое качество, как системность, качество, которое предполагает не столько отнесение норм права к отдельным его частям, сколько связь норм права с другими нормами и их теснейшее взаимодействие в процессе регулирования общественных отношений»[3].

---

[1] Алексеев С.С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 72.

[2] Юдин Б.Г. Становление и характер системной ориентации // Системные исследования : ежегодник. 1071. М. : Наука, 1971. С. 33.

[3] Черданцев А.Ф. Системность норм права // Сборник ученых трудов СЮИ. Вып. 12 / редкол.: В.П. Воложанин, Р.Р. Галиакбаров, Ф.В. Глазырин и др. Свердловск, 1970. С. 48.

Функциональное назначение позволяет выделить специализированные нормы в особую систему, а также определить элементы (подсистемы) этой системы. Система специализированных норм достаточно многообразна и разнообразна. Она включает нормы, выполняющие в системе правового регулирования качественно различные, но в то же время взаимообусловленные и взаимоопределяющие функции. Содержание этих функций проявляется в том, что специализированные нормы оказывают системоопределяющее (декларации, принципы, дефиниции, определительно-установочные нормы), системообеспечивающее (системообслуживающее; коллизионные и оперативные нормы) и системоадаптирующее (презумпции и фикции) воздействия на систему права в целом и на формирование и состояние отдельных отраслей и институтов права в частности.

В самом общем виде можно определить, что специализированные нормы права призваны выполнять в системе права функции определительно-обеспечительного характера. Такое назначение специализированных норм предопределяется качественно разноплановым воздействием этих норм на правовую действительность. Такие разновидности специализированных норм, как коллизионные, оперативные, играют в правовом регулировании обеспечительную, обслуживающую роль. Это проявляется в том, что рассматриваемые группы норм выполняют в правовом регулировании системообеспечивающие функции. Они (коллизионные и оперативные нормы), определяя порядок действия других норм, обеспечивают нормальное состояние и устойчивость нормативно-правовой системы, наделяя элементы этой системы юридической силой. Исследование отдельных видов специализированных нормативно-правовых предписаний, проводимое многими учеными – специалистами как в общей теории права, так и занимающимися изучением отдельных отраслей, позволяет им достаточно определенно относить эти правоположения к числу правовых норм. Коллизионные нормы в качестве правовых рассматривают З.А. Незнамова и Н.А. Власенко[1]. Оперативные (темпоральные) нормы выделяет Д.Н. Бахрах[2].

---

[1] Незнамова З.А. Коллизии в уголовном праве : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 350; Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве : дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 13.

[2] Бахрах Д.Н. Три способа действия во времени новых и три способа прекращения действия старых правовых норм // Актуальные проблемы и перспективы

Системообеспечивающие (системообслуживающие) специализированные нормы права нацелены на сохранение, обеспечение стабильности и целостности системы права. «Любое системное образование имеет элементы, призванные специализироваться на сохранении системы»[1]. В системе права роль системообеспечивающих факторов выполняют коллизионные и оперативные нормы. Их можно назвать «нормы о нормах», поскольку они определяют порядок действия других норм.

Коллизионные (от лат. collisio – столкновение) нормы имеют своим назначением преодоление противоречий в праве. В случае столкновения двух и более правовых норм, имеющих один объект регулирования, но разное содержание, возникает проблема применяемости этих норм, т.е. проблема выбора той правовой нормы, которая должна быть применена в конкретном случае для регулирования «спорного» отношения. Эту проблему и призваны разрешать коллизионные нормы, содержащие принципы рассмотрения спорных правовых ситуаций и критерии выбора норм для их регулирования. Они определяют, какая из «сталкивающихся» норм подлежит применению, и тем самым «перекидывают мостики» между отношением и подлежащей применению нормой. Соответственно, назначение коллизионных норм – обеспечение стабильности и устойчивости системы права. Следует отметить, что коллизионная норма не закрепляет непосредственно права и обязанности субъектов правоотношений, а лишь содержит принцип, руководствуясь которым, надлежит выбрать подлежащую применению материальную норму, и, следовательно, эффект правового регулирования с помощью коллизионной нормы достигается в совокупности с той материально-правовой нормой, к которой она отсылает.

Необходимо отметить, что в течение длительного времени коллизионные нормы рассматривались исключительно как нормы гражданского права и связывали их действие исключительно со сферой международного частноправового регулирования: «Колли-

---

юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : материалы междунар. дистанц. науч.-практ. конф. : в 2 т. Т. 1, вып. 4 / под общ. ред. В.Г. Татарян. М. : Изд-во Акад. эконом. безопасности МВД России, 2008. С. 293–317.

[1] Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве : дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 30.

зионные нормы – особый вид правовых норм, являющийся характерной специфической особенностью международного частного права»[1]. Но, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, в современных условиях оправдано формирование коллизионного права в более широком объеме, охватывающего как общую, так и особенную части со спецификой юридических коллизий во внутреннем праве, в отношениях между национальными законодательствами, во взаимодействии национального и международного права[2]. Такой подход и, следовательно, понимание коллизионных норм как правил разрешения не только международных, но и внутригосударственных нормативных противоречий предопределяется п. «п» ст. 71 Конституции РФ, которая относит коллизионное право к сфере исключительного ведения РФ.

Оперативные нормы, как разновидность системообслуживающих специализированных правовых норм, играют в правовом регулировании роль своеобразных «спусковых крючков», наделяющих все иные правовые нормы юридической силой, а также определяющих момент утраты ими юридической силы. Они вводят в систему нормативно-правового регулирования новые элементы (нормы) и в то же время избавляют эту систему от устаревших, не отвечающих существующим социальным реалиям, «не работающих» норм права. Они содержатся в актах о порядке опубликования и вступления в силу законов, постановлений, инструкций, приказов и других актов. Нередко такие нормы содержатся в специальных законах или в самих актах. Следует согласиться с Д.Н. Бахрахом, который выделяет два типа оперативных (или, как он их называет, темпоральных) норм: во-первых, это нормы, определяющие порядок вступления в силу других норм, и, во-вторых, нормы,

---

[1] Ануфриева Л.П. Международное частное право : в 3 т. Т. 1: Общая часть. М. : БЕК, 2000. С. 170. Подобная позиция находит свое отражение и в справочной литературе: «Коллизионная норма – юридическое правило, указывающее, законодательство какого государства должно быть применено к правоотношению, имеющему международный характер». См.: Большая советская энциклопедия : в 50 т. М., 1953. Т. 21. С. 627; Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М. Крылова. М. : Инфра-М, 2001. С. 231.

[2] См. подробно: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М. : Манускрипт, 1994; Тихомиров Ю.А. О коллизионном праве // Журнал российского права. 1996. № 2. С. 45–53; Тихомиров Ю.А. Юридические противоречия и «нормы – посредники» // Право и экономика. 1999.

определяющие порядок действия других норм[1]. Первая группа норм определяет временные (темпоральные) сроки, в течение которых нормы обладают юридической силой; вторая же определяет пределы действия норм во времени, т.е. обозначает круг фактов и отношений, на которые она распространяется. Таким образом, оперативные нормы права, выполняя обслуживающую по отношению ко всем другим нормам функцию, выступают в качестве своеобразных юридических инструментов, основное назначение которых заключается в обеспечении и сохранении интегративной целостности права.

Определение моментов вступления в силу и утраты силы правовой нормой является важнейшим условием ее правоприменения. Оперативные нормы чаще всего направлены либо на введение правовой нормы в действие, либо на прекращение последнего. Ни одна правовая норма не может начать свою юридическую «жизнь» и не может ее прекратить без помощи соответствующей оперативной нормы. Можно сказать, что оперативные нормы выступают «повивальными бабками» и «могильщиками» норм права, являются обязательными нормативными условиями их «рождения» и «смерти». В процесс «жизни» нормы права оперативные нормы вмешиваются крайне редко, лишь в случаях пролонгации или приостановления действия нормы законодателем.

Таким образом, коллизионные и оперативные нормы права, выполняя обслуживающую по отношению ко всем другим нормам функцию, выступают в качестве своеобразных юридических инструментов, основное назначение которых заключается в обеспечении и сохранении интегративной целостности права.

Л.В. Гааг

РОЛЬ ЗАКОННОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЕСТЕСТВЕННОГО И ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

На современном этапе развития теории права большинством отечественных и зарубежных ученых высказывается позиция о неразрывной связи естественного и позитивного права.

[1] Бахрах Д.Н. Конституционные основы действия правовой нормы во времени // Журнал российского права. 2003. № 5.

Естественное право представляет собой обусловленную природной и социально-естественной средой совокупность объективных социальных ценностей и потребностей человеческого бытия (свобода, равенство, справедливость и т.д.), выступающих в виде правовых требований и прообразов юридических норм, находящихся в основании всех правовых систем мировой цивилизации.

Именно в рамках естественного права выделились и получили свое обоснование неотъемлемые права человека, которые стали главным ориентиром правового регулирования в современных государствах.

Однако по своей природе естественное право не может выступать эффективным регулятором общественных отношений. Оно выражает правовые требования и идеалы, проистекающие из самой природы человека и общества, реализация которых обеспечивает достойный уровень жизни людей, устойчивое функционирование и развитие общества. Но реализация данных требований возможна только в случае их закрепления в позитивном праве. Более того, эффективность самого позитивного права зависит от того, насколько полно и точно в нем закреплены естественно-правовые требования.

Естественное и позитивное право неразрывны, недостаточны, немыслимы друг без друга, ибо естественное право справедливо, но не реализуется само по себе, а позитивное право реализуется, но вовсе не обязательно является справедливым. Лишь в единстве они совершенны, и назначение естественного права состоит в том, чтобы сделать действующие нормы позитивного права лучше.

Необходимым связующим звеном между естественным и позитивным правом является законность – система требований, обеспечивающих выражение основополагающих правовых ценностей в законах и иных нормативно-правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений.

Субъектам правотворческой деятельности законность адресует такие требования, как принятие законов, направленных на обеспечение естественных и неотчуждаемых прав человека, и недопустимость принятия законов, нарушающих и ущемляющих права и свободы человека; закрепление в качестве фундаментальных основ правового регулирования свободу, справедливость, гуманизм, равенство всех перед законом; регулирование социально значимых отношений только законом как нормативно-правовым актом, выражающим общую согласованную волю населения.

Реализация перечисленных требований гарантирует принятие подлинно правовых законов, которые не только позволят обеспечить достойный уровень жизни людей, но и установить четкие границы осуществления государственной власти, направления, формы и методы ее реализации. Отсюда вытекает важное требование законности строгого и неуклонного соблюдения и исполнения законов всеми субъектами права, в первую очередь государством и его органами.

Таким образом, законность, будучи категорией, получившей свое обоснование и развитие в рамках позитивного права, обеспечивает взаимосвязь и взаимодействие естественного и позитивного права, способствуя повышению качества законодательства и правоисполнительной и правоприменительной деятельности государства.

М.Ю. Спирин

О ПРОБЛЕМЕ СЕМАНТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ «ИСТОЧНИК ПРАВА»

В теории источников и форм права традиционным моментом является первоначальное признание сложности самого определения категории «источник права» ввиду полисемантичного характера ее содержания[1]. При этом авторы справедливо указывают на процедурный момент, отраженный в самом наименовании данной категории: слово «источник» обозначает зарождение объекта и первоначальный путь его последующего развития, путь, в рамках которого на объект принципиально воздействуют различные объективные и субъективные факторы. В этом контексте источник права, понимаемый практически в любом значении, тесно коррелирует с категорией «правообразующий фактор», устоявшейся в теоретико-правовой науке.

Семантика слова «источник» определяет содержание этого понятия несколько по-разному: как прямое указание на происхождение от чего-то, как путь развития от чего-то к чему-то, как носитель определённой информации о чём-то и т.д. Также достаточно часто слово

[1] См., например: Марченко М.Н. Источники права. 2-е изд. М. : Норма, 2014. С. 32, 34, 47–49, 51–54; Источники и формы права в современной юридической науке / под ред. Р.Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2021. С. 20–22, 24–25, 32, 128–129.

«источник» в своём основном значении отождествляется с понятием «исток», в таком случае оба эти термина равнозначны роднику как определённой естественной силе, которая порождает значительное благо с не вполне определённой природой происхождения.

Понимая категорию «источник права» по аналогии со значением родника в социальной жизни, следует отметить, что в таком случае само понятие права, значение его как в объективном, так и в субъективном смыслах, а также построение системы права принципиально зависят от того смысла, который придаётся содержанию первоначального понятия. А это, в свою очередь, связано с обозначением (и возможным последующим решением) проблемы полисемантичности (многозначности) категории «источник права».

Существует ли реальный путь решения данной проблемы? Как представляется, возможным вариантом ухода от чрезмерной многозначности содержания категории «источник права» и возврата ей первоначального значения станет специальный акцент современной общей теории права на параллельно развивающейся категории «форма права». Как заметил в своё время Г.Ф. Шершеневич, данная категория, темпорально соответствуя текущему отрезку времени, вполне способна заменить собой тот вариант понимания источника права, который включает в себя объединенные в определённую систему юридические нормы для регулирования различных социальных взаимодействий «здесь и сейчас»[1]. То есть в качестве формы права необходимо понимать тот смысл многозначной категории «источник права», который обычно именуется в качестве формального источника права. Отраслевая теория может (с учётом проверки смысла и частоты применения соответствующей терминологии) воспринять это изменение в понимании источника права и сделать его практически обоснованным.

Остальные варианты понимания содержания категории «источник права», которые традиционно предлагает плюралистическая доктрина и которые как раз и создают известные сложности с однозначным восприятием содержания этой категории, есть смысл рассматривать именно в качестве правообразующих факторов (социально-экономических, идеологических, политических, традиционных, религиозных

[1] См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: философия права. Часть теоретическая. Т. 1: вып. 1–4. М. : Издание бр. Башмаковых, 1910. Гл. VII «Формы права». § 38 «Общий обзор форм права». С. 368–380.

и т.д.), которые на различных временных и пространственных плоскостях взаимодействуют с итоговыми формами права.

В то же время возможное решение заявленной проблемы блокируется определённой «привычкой словоупотребления», которая может быть и не связана с конкретным содержанием юридической категории «источник права».

Е.Ю. Чумарова

ПОМЕЩЕНИЕ В ЦЕНТР ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

В настоящее время центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее – ЦВСНП) и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (СУВУЗТ) являются элементами отечественной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Помещение в эти специализированные учреждения осуществляется в принудительном порядке. Несмотря на то что помещение в ЦВСНП может предшествовать направлению в СУВУЗТ, данные меры принуждения не следует отождествлять, поскольку они имеют различную правовую природу.

Исходя из анализа задач, выполняемых ЦВСНП в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», помещение в указанные учреждения не является «уголовно-правовой мерой, заменяющей наказание», как ошибочно отмечают отдельные исследователи[1]. Деятельность этих учреждений носит профилактическую направленность, имеющую своей целью обеспечение защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолет-

[1] Организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних : учеб. пособие / Е.В. Ищенко, О.И. Копытина, А.И. Четверикова. Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2019 // Электронный ресурс ведомственной сети МВД России.

них, предупреждение совершения ими повторных правонарушений, а также социально-педагогическую реабилитацию. ЦВСНП не должны ассоциироваться с местами отбывания наказания или исправления несовершеннолетних, а также восприниматься как крайняя и жесткая мера[1], с учетом того что условия и режим пребывания в ЦВСНП и СУВУЗТ во многом схожи. Более того, вызывает недоумение парадоксальность ситуации, состоящая в том, что помещение в ЦВСНП на срок до 30 суток рассматривается судом как мера, сходная по своему содержанию с лишением свободы, а помещение в СУВУЗТ на срок до трех лет, в том числе с предварительным содержанием в ЦВСНП – как принудительная мера воспитательного воздействия.

Отметим, что помещение несовершеннолетних в ЦВСНП регулируется нормативными правовыми актами, относящимися к источникам административного, а не уголовного права, преследует цель защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений, предполагает проведение с ними индивидуальной профилактической работы, установление обстоятельств, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, информирование об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений, а также дальнейшее устройство несовершеннолетних. Юридическая сущность этой меры отражает ее административно-правовой характер. Очевидно, что ведомственная принадлежность ЦВСНП к органам внутренних дел не меняет правовую природу данной меры. В то время как СУВУЗТ, будучи учреждениями, подчиненными органам, осуществляющим управление в сфере образования, тем не менее, осуществляют реализацию принудительной меры воспитательного воздействия, заменяющей собой лишение свободы, – одно из наиболее строгих наказаний, предусмотренных УК РФ.

[1] Деятельность полиции по пресечению правонарушений несовершеннолетних: отчет о НИР / науч. рук. Ж.Ю. Третьякова. Екатеринбург : УрЮИ МВД России, 2013. № ГР не указан // Электронный ресурс ведомственной сети МВД России.

Д.В. Лобач

ПОТЕНЦИАЛ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

Одной из самостоятельных задач российского уголовного законодательства является обеспечение международного мира и безопасности человечества, что нормативно закреплено в ст. 2 УК РФ. Реализация поставленной задачи предопределило криминализацию некоторых деяний, общественная опасность которых связана с причинением вреда отношениям, сообразующим международный мир и безопасность человечества. На сегодняшний день в главе 34 двенадцатого раздела УК РФ содержится 10 статей, нормы которых предусматривают ответственность за различные деяния, посягающие на всеобщий мир и безопасность человечества.

С позиции выполнения международных обязательств по обеспечению международного мира и безопасности человечества Российская Федерация имплементировала в нормах раздела XII УК РФ нормативные положения ряда международных договоров, что свидетельствует о реализации международного принципа *pacta sunt servanda*. Однако имплементация положений этих документов в уголовном законодательстве еще не означает должной эффективности механизма правового регулирования отношений в сфере обеспечения международного правопорядка, так как имеются правовые дефекты, требующие осмысления и устранения в обозримом будущем.

Не вдаваясь в предметный анализ таких дефектов, хотелось бы остановиться на ключевых проблемных моментах, снижающих правоохранительный потенциал российского уголовного законодательства в сфере обеспечения мира и безопасности человечества.

1. Проблема правовой неопределенности. Прежде всего обращает на себя внимание криминализация агрессии как преступления против мира в редакции ст. 353 и 354 УК РФ. С некоторыми исключениями законодатель текстуально повторяет нюрнбергскую модель преступлений против мира, однако в правовых нормах ст. 353 и 354 УК РФ отсутствует легальная дефиниция преступления агрессии, что с пози-

ции принципа правовой определенности в правотворчестве является недопустимым, так как *de-jure* редуцирует регулятивное действие этих норм.

2. Проблема определенности уголовно-правового запрета. С позиции *nullum crimen sine lege* без ответа остается вопрос о допущении криминализации бесчеловечных деяний, совершаемых в условиях вооруженного конфликта, на основании международного обычая. В специальной литературе дается убедительное концептуально-правовое обоснование возможности такой криминализации, однако в то же время отмечается, что правовой запрет, основанный на обычае, вступает в противоречие с принципом законности[1].

3. Проблемные моменты, связанные с юридической техникой. С позиции юридической техники имеются юридические дефекты в ряде норм. Например, в названии ст. 356 говорится о войне, в то время как в диспозиции правовой нормы речь идет о вооруженном конфликте. С позиции международного гуманитарного права состояние войны и вооруженный конфликт все-таки следует разграничивать.

4. Проблема несоответствия нормативных положений российского уголовного законодательства нормам международного права. Показательным в этом плане является легальная дефиниция наемника, закрепленная в примечании к ст. 359 УК РФ. В сравнительно-правовом аспекте данное понятие не в полной мере соответствует дефиниции наемника, закрепленной в ст. 47 Первого дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.

5. Проблема неполной (недостаточной) криминализации деяний, посягающих на международный мир и безопасность человечества. Речь идет об отсутствии в российском УК нормы, предусматривающей ответственность за особо опасные бесчеловечные деяния против личности, совершаемые в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц (преступления против человечности)[2]. Наравне с агрессией, геноцидом и военными преступлениями преступления против человечности являются самостоя-

---

[1] Есаков Г.А. Обычное международное право как источник уголовно-правовых запретов // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 10. С. 1271–1276.

[2] Лобач Д.В. К вопросу о перспективе криминализации бесчеловечных деяний, составляющих концепт «преступления против человечности» // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 115–123.

тельной группой международных преступлений. Несмотря на то, что пока в современном международном праве еще не принята конвенция о преступлениях против человечности (хотя обсуждение проекта такой конвенции уже ведется), в то же время международная практика привлечения физических лиц к уголовной ответственности (международные трибуналы ad hoc) доказывает криминализацию деяний, составляющих данное международное преступление.

В заключение необходимо отметить, что нормы о преступлениях против мира и безопасности человечества направлены на предупреждение и противодействие угрозам для современного международного правопорядка. Появление этих норм обусловлено историческими предпосылками (мировые войны, политическое насилие, акты геноцида и др.), международными факторами (международное правотворчество и международное правосудие) и процессом глобализации международных отношений. Тот факт, что указанные преступления совершаются редко, а применение этих норм – еще реже, не должно снижаться политико-правовое значение этих норм.

А.А. Сапунков

ПРОЕКТЫ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ СУДЕБНЫХ ОКРУГОВ НА ЭТАПЕ РАЗРАБОТКИ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 г.

Судебная реформа 1864 г. – важнейшая веха в истории России, «прогрессивные судебные преобразования, проведенные в самодержавном государстве, дали многообразные импульсы для дальнейшего политического и правового строительства»[1]. Важнейшим элементом успеха реформы стал успешный синтез зарубежного опыта со спецификой Российского государства.

Малоизвестным фактом является то, что создание судебных округов по первоначальному проекту планировалась по примеру французских апелляционных судов (*cour d'apple*)[2] с примерно равной терри-

[1] Сапунков А.А. Судебные палаты в судебной системе Российской империи: вторая половина XIX – начало XX вв. : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 3.

[2] Сапунков А. А. История общих судов Российской империи: судебные палаты как системообразующий орган (1866–1917 гг.). М., 2021. С. 9.

торией (3–5 губернии или областей, приблизительно 200 тыс. кв. верст) и населением (примерно 5 млн чел.). На территории 44 губерний и 1 области (вся европейская часть Российской империи, за исключением Остзейских губерний, земли Донского войска и Кавказского наместничества, а также Польши и Финляндии) предусматривалось создание 11 округов судебных палат.

В замечании Министра юстиции Д.Н. Замятина (1865 г.) на «Соображения комиссии, высочайше учрежденной для окончания работ по преобразованию судебной части», предлагалась система структуры судебных округов: «...к округу С.-Петербургской судебной палаты отнесены: С.-Петербургская, Псковская, Новгородская и Олонецкая губернии; к Московской судебной палате – Московская, Тверская, Владимирская, Рязанская и Тульская; к Харьковской – Харьковская, Курская, Воронежская и Орловская; к Киевской – Киевская, Черниговская, Полтавская и Волынская; к Виленской – Виленская, Ковенская, Гродненская и Минская; к Одесской – Херсонская, Екатеринославская, Таврическая, Подольская и Бессарабская область; к Смоленской – Смоленская, Витебская, Могилевская и Калужская; к Ярославской – Ярославская, Костромская, Вологодская и Архангельская; к Саратовской – Саратовская, Самарская, Тамбовская, Пензенская и Астраханская, и, наконец, к Уфимской – Пермская, Оренбургская и земля Уральского казачьего войска»[1]. Планировавшийся Казанский округ в документе ошибочно пропущен.

Реальные процессы формирования судебных округов оказались отличны от проектов и теоретических представлений. В 1866 г. были сформированы только два судебных округа: С.-Петербургский (3 губернии) и Московский (7 губерний) с минимальным количеством окружных судов в их составе[2]. Введение судебных уставов в действие затянулось на десятилетия даже в европейской части империи, в гу-

[1] РГИА. Ф. 1 Б. Оп. 1. Д. 82450. Замечания Министра юстиции // Материалы по судебной реформе в России 1864 года : в 74 т. Т. 67: Работы по введению в действие судебных уставов. Ч. 4-я. СПб., 1857–1866. С. 6. Цит. по: Президентская библиотеке им. Б.Н. Ельцина. URL: https://www.prlib.ru/item/343202 (дата обращения: 10.01.2021).

[2] Сапунков А.А. Нереализованные проекты открытия общих судов Российской империи: на примере столичных судебных округов // Правоприменение в публичном и частном праве : материалы Междунар. науч. конф. Омск, 2021. С. 228–231.

берниях Олонецкой, Оренбургской, Уфимской, Астраханской, Архангельской это произошло в 1892–1896 гг., а в 5 уездах Вологодской губернии – только в 1899 г.[1] В максимальном варианте округ Московской судебной палаты включал 12 губерний с населением 22,5 млн чел.[2] В границах, планировавшихся Д.Н. Замятиным, был создан только один округ – Виленской судебной палаты (1882 г.). Не были реализованы проекты создания Смоленского, Ярославского (Северного) и Уфимского судебных округов.

Вопрос о нереализованных проектах открытия общих судов Российской империи остается малоизученным, в то же время он представляет большой интерес для понимания процессов развития и становления Судебной реформы 1864 г.

Г.А. Исакова

СЕНАТ В ПЕРИОД КРИЗИСА РИМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Во II в. до н. э. после решающих побед над Карфагеном и Македонией Римское государство превратилось в огромную мировую державу, что поставило перед ним сложные задачи подавления завоеванных народов и обеспечения управления ими.

Устаревшая полисная форма государственного устройства нуждалась в перестройке, приспособлении к новым кризисным условиям, необходимости решать три «проблемы эпохи» – аграрную, демократизацию политической жизни и наделения правами гражданства италиков, союзников Рима.

Все реформы Тиберия и Гая Гракхов были направлены на решение этих проблем, коснулись существующих политических учреждений и прежде всего сената. Этот орган формально был совещательным при высших должностных лицах, а фактически превратился в правительство

[1] Сапунков А.А. Классификация региональных вариантов проведения реформы 1864 г. на основе эволюции роли Судебных палат в судебной системе Российской империи // Администратор суда. 2015. № 3. С. 42–46.

[2] Сапунков А.А. Судебные палаты в судебной системе Российской империи: вторая половина XIX – начало XX вв. : дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 23.

во многом благодаря отсутствию периодичности в работе народных собраний, краткому сроку полномочий выборных должностных лиц, отсутствию писаной конституции, существующей политической практике.

Народный трибун Тиберий Гракх впервые внес свой законопроект о перераспределении земельных владений сразу в народное собрание, минуя сенат. Вопрос о финансовой помощи крестьянам также был решен в комициях, без участия сенаторов.

Народный трибун Гай Гракх продолжил реформаторскую деятельность старшего брата, ослаблявшую политическое влияние знати, нобилей. Им были проведены законы, вводившие тайное голосование в народном собрании, возможность народного трибуна избираться на повторный срок, ограничено право сената распоряжаться государственными расходами.

Именно Гракхи были первыми, кто ввел новый стиль политики, основным элементом которого было достижение собственных политических целей путем опоры на народное собрание и использование демократических лозунгов. Политики такого типа назывались популярами, а оптиматами были группировки свободных граждан, опиравшиеся на сенат. Главным же итогом деятельности Гракхов было начало политического кризиса и вооруженного конфликта, т.е. эпоха гражданских войн, которая делала еще более очевидной неспособность старых политических учреждений и прежде всего сената контролировать положение в это самое сложное время.

Военные реформы Гая Гракха и Мария превратили римскую армию из народного ополчения в профессиональное войско, служившее опорой своему командующему. Корнелий Сулла первым из римских полководцев использовал в своих интересах войско. По требованию Суллы первый сенатор предложил народному собранию избрать его правителем, законодателем и верховным судьей с неограниченными полномочиями. Упразднив должность цензора и увеличив число сенаторов вдвое (до 600 человек), он пополнил сенат своими сторонниками и расширил его компетенцию, вернув ему судебную власть над наместниками, контроль за финансами государства и за должностью народного трибуна. Теперь трибуны не могли вносить предложений в народное собрание, произносить в нем речей иначе как с согласия сената. Формально Сулла возрождал старую олигархическую республику с преобладанием сената, а фактически подготовил условия для монархического правления.

В 60 г. до н. э. власть захватывает первый триумвират (союз трех мужей), неофициальное объединение Помпея, Красса и Цезаря для достижения собственных политических целей в борьбе с сенатом. После него устанавливается диктатура Цезаря, который в 45 г. до н. э. получил титул императора. Второй триумвират (Антоний, Лепид, Октавиан) 43 г. до н. э. был официальным «для устроения государства», с неограниченными полномочиями сроком на 5 дет. После распада и этого триумвирата укрепляется власть Октавиана, который в 27 г. до н. э. получает почетное наименование Август (благословенный, возвеличенный). С этого времени начинается новый этап истории римского государства – период империи. Одним из титулов Октавиана будет принцепс, т.е. первый сенатор.

А.В. Симоненко

ЗАДЕРЖАНИЕ КАК МНОГОАСПЕКТНАЯ ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Одной из мер государственного принуждения, применяемых в целях пресечения правонарушения и обеспечения привлечения правонарушителя к юридической ответственности, выступает задержание.

С этимологической стороны понятие «задержание» является именем существительным, которое «обозначает предмет, а также качество, действие и состояние, отвлеченно взятые»[1]. Очевидно, что выступать в роли предмета и качества «задержание» не может, в то же время его содержание может быть раскрыто через действие и состояние. В Толковом словаре В. Даля задержание определяется через действие «задерживать», т.е. «останавливать, не пускать, не давать воли, свободы, ходу; мешать, быть помехой, замедлять; не отдавать чего, не выдавать; брать под караул, под присмотр»[2].

Во всех приведенных значениях налицо двусторонняя связь между задерживающим и задерживаемым. В их качестве в различных комбинациях могут выступать как субъекты, так и объекты либо феноме-

[1] Немченко В.Н. Грамматическая терминология: Словарь-справочник. М. : ФЛИНТА ; Наука, 2011. С. 519.

[2] Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. СПб. ; М., 1880. Т. 1: А–З. С. 590.

ны. Очевидно, что с обеих сторон выступают субъекты, одному из которых законом предоставлены полномочия на задержание, а второй, в силу наличия установленных законом оснований и условий, подлежит задержанию. Исходя из приведенных значений слова «задержание», положение задерживающего можно охарактеризовать как действие – активное, направленное на создание препятствий свободе, воле, ходу задерживаемого. Последний, в свою очередь, претерпевая такого рода влияние, пребывает в определенном, новом для него состоянии.

Определение задержания как состояния имеет место и в Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме[1]. В нем задержание определяется как «состояние задержанного лица». Под ним, в свою очередь, понимается «любое лицо, лишенное личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения» (п. b, d раздела «Употребление терминов»). В свою очередь, Принцип 2 устанавливает, что арест, задержание или заключение осуществляются только в строгом соответствии с положениями закона и компетентными должностными лицами или лицами, уполномоченными для этой цели. Причем особо отмечается, что «задержание или заключение в какой бы то ни было форме и все меры, затрагивающие права человека, применительно к задержанным или находящимся в заключении лицам должны осуществляться в силу постановления или подлежать эффективному контролю судебного или другого органа» (Принцип 4), т.е. сопровождаться соответствующим решением, актом.

Из вышесказанного следует, что в данном случае задержание как правовую категорию следует рассматривать как минимум в трех аспектах: в качестве правового состояния задерживаемого, действий задерживающего и сопровождающего данные действия акта уполномоченного на его производство органа или должностного лица. Все эти аспекты опираются на ряд правовых норм, представляющих собой относительно самостоятельную совокупность, регулирующую отдельный вид общественных отношений. Она складывается из право-

[1] Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2022. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

вых норм разного уровня: 1) международного, который определяет требования к государствам – участникам соответствующих соглашений о создании мер, обеспечивающих защиту прав и законных интересов лиц, подвергаемых задержанию в той или иной форме; 2) национального – устанавливающего как общие межотраслевые требования к осуществлению задержания в России, так и отраслевые, которые закрепляют правила производства задержания по основаниям, предусмотренным административным, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законодательством. При этом административно-правовые и уголовно-процессуальные нормы, регулирующие задержание, сформировались в достаточно определенные, обособленные системы, которые в специальной литературе принято обозначать как институты административного и уголовно-процессуального права соответственно. В то же время правовая регламентация задержания осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, в уголовно-исполнительном праве такого уровня определенности не имеет. Соответственно, правомерен вопрос об отнесении данного комплекса правовых норм к самостоятельному институту уголовно-исполнительного права. Его решение представляется возможным на основе соотнесения правоотношений, возникающих в связи с задержанием осужденных, с категориями правового института в общей теории права.

Е.А. Шушарина

СООТНОШЕНИЕ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Хотя категория «функция» широко используется юридической наукой и занимает важное место в юридическом техническом инструментарии, ее понятие не определено в нормативных актах.

В Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» перечислены и раскрыты такие функции федеральных органов исполнительной власти, как: функция по принятию нормативно-

правовых актов, функция по контролю и надзору, функция по управлению государственным имуществом, функция по оказанию государственных услуг, но в данном указе не дается понятие функций органов исполнительной власти, не разграничиваются функции органов исполнительной власти и функции органов государственного управления, более того, некоторые функции государственного управления (например, управление государственным имуществом) отнесены к функциям органов исполнительной власти.

Прежде чем рассматривать соотношение функций органов исполнительной власти и органов государственного управления в современный период, необходимо определить соотношение более общих, основных для теории государственного управления категорий, таких как исполнительная власть и государственное управление, а также понятий «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления».

Исполнительная власть является категорией базового характера, она определяет содержание государственного управления, объем и характер полномочий органов государственного управления, определяет функциональную направленность государственного управления.

Государственное управление – это деятельность по реализации исполнительной власти государства. Таким образом, исполнительная власть и государственное управление соотносятся как способность, возможность действовать и само действие, как статическая и динамическая категории.

Исполнительная власть приобретает динамические качества через деятельность органов исполнительной власти и должностных лиц, и, таким образом, говоря о функциях исполнительной власти, мы, по сути, говорим о функциях органов, реализующих эту власть.

Функции исполнительной власти можно определить как ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. В функциях исполнительной власти выражается цель данной ветви государственной власти, с ними связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственно-властных полномочий.

Функции исполнительной власти обусловлены природой данной ветви государственной власти. Из трех подсистем государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной – именно исполнительная власть более всего копирует государство в целом и

осуществляет те же функции, но на своем уровне: занимается нормотворчеством, применяет право, осуществляет юрисдикцию.

Функции государственного управления – это основные ведущие направления в деятельности органов государственного управления и должностных лиц по реализации оперативно-исполнительной функции исполнительной власти. То есть если мы детально рассмотрим оперативно-исполнительную функцию органов исполнительной власти, то получим функции органов государственного управления (правотворческая и юрисдикционная функции не относится к функциям государственного управления, это функции исполнительной власти).

Важное значение для понимания содержания функций органов исполнительной власти и функций органов государственного управления имеет разграничение понятий «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления».

Орган исполнительной власти – это политическая единица, так как сама исполнительная власть – политико-правовая категория. Органы исполнительной власти осуществляют следующие функции:

1) выработка государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) административное нормотворчество, т.е. издание подзаконных нормативных актов управления;

3) межотраслевая координация – согласование деятельности отраслевых систем управления;

4) административный надзор – систематическое наблюдение за деятельностью неподчиненных органов или лиц с целью выявления нарушений законности по вопросам, относящимся к их компетенции;

5) юрисдикционная функция, т.е. применение административного принуждения в виде мер административного пресечения, привлечения к административной ответственности.

Орган государственного управления – это организационно-правовая категория, так как государственное управление является, прежде всего, организационной деятельностью исполнительно-распорядительного характера. Основное ее направление – организация исполнения, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Органы государственного управления осуществляют функции государственного управления: прогнозирование, планирование, издание индивидуальных актов управления (приказов, решений и распоряжений), организация их исполнения,

внутриотраслевая координация, контроль, привлечение к дисциплинарной ответственности.

Органы государственного управления не могут издавать нормативные акты, осуществлять административный надзор, применять меры административного пресечения и привлекать к административной ответственности.

Каждый орган исполнительной власти одновременно является органом государственного управления, но не каждый орган государственного управления является органом исполнительной власти.

Таким образом, некоторые органы исполнительной власти, указанные в качестве таковых в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», при анализе их функций должны быть отнесены к органам государственного управления. Речь идет прежде всего о федеральных агентствах, осуществляющих в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, и не наделенных правом осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

А.Н. Берглезов

ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАНИНА КАК ЭЛЕМЕНТ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Институт персональных данных еще не до конца сформирован в нашей стране, современное трудовое и информационное законодательство подвергается постоянному реформированию. Вопросы защиты и обработки персональных данных касаются каждого человека, ведь они напрямую связаны с обеспечением конституционных прав, гарантирующих неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В наше время возрастает необходимость обеспечить надежную защиту информации, особенно касающуюся личных (персональных) сведений о гражданине.

Актуальность проблемы сохранения данных от технических неисправностей (сбои в электроснабжении или программном обеспече-

нии) и повреждений субъективного характера (непреднамеренное уничтожение сведений, их изменение, заражение компьютерными вирусами, интернет-шпионаж, некомпетентность работника, несанкционированное, целенаправленное вмешательство в базы данных с целью повредить информацию или воспользоваться ею в личных интересах) не вызывает сомнений. Функционирование почти любого предприятия, учреждения или организации напрямую связано с подбором персонала. Для этого необходимо проводить получение, обработку, хранение и передачу информации о работниках.

За нарушение законодательства о персональных данных введено четыре вида ответственности: дисциплинарная, материальная, административная и уголовная. Разберем несколько актуальных вопросов, которые требуют юридического толкования. Гражданин обратился в суд с иском о защите прав потребителя, указав, что он допустил просрочки платежей в погашение кредита, в результате чего возникла задолженность. Соглашения о реструктуризации долга между сторонами кредитного договора достигнуто не было. При этом на телефон истца стали поступать звонки и сообщения от организации, специализирующейся на взыскании долгов, с требованием вернуть задолженность. В результате необоснованного раскрытия сведений о заемщике третьему лицу – истцу причинены нравственные страдания, в связи с чем он просил о компенсации морального вреда. Судами первой и апелляционной инстанций в удовлетворении исковых требований отказано со ссылкой на то, что действия банка по передаче персональных данных истца другой организации не нарушают прав истца как субъекта персональных данных и не противоречат положениям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»[1]. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с таким выводом судов не согласилась и признала, что состоявшиеся по делу судебные акты приняты с нарушением норм действующего законодательства[2]. Оператор вправе поручить обработку персональных данных другому лицу с согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено Федеральным за-

[1] О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СПС Консультант плюс.

[2] Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: www.vsrf.ru (дата обращения: 04.02.2022).

коном на основании заключаемого с этим лицом договора, в том числе государственного или муниципального контракта, либо путем принятия государственным или муниципальным органом соответствующего акта. Таким образом, сбор, обработка, передача, распространение персональных данных возможны только с согласия субъекта персональных данных, при этом согласие должно быть конкретным!

А.В. Пушкина

САМОПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Обязанность по предупреждению правонарушений в отношении граждан лежит на государстве. Но государство может позволить осуществлять данные действия также самим гражданам, а также соответствующим организациям по поручению этих граждан[1]. Следует иметь в виду, что вся деятельность обычного человека не может быть напрямую направлена на предупреждение правонарушений. Человек может осуществлять определенную деятельность с целью недопущения нарушения его прав. При этом если эта деятельность не нарушает права других лиц и не наносит вред обществу, то со стороны государства было бы необоснованно запрещать такую деятельность.

Именно под деятельностью человека по предупреждению нарушения собственных прав мы понимаем самопредупредительную деятельность. В научной литературе данная категория в такой формулировке не рассматривалась. Обычно, говоря о самостоятельной деятельности, направленной на недопущение нарушений права, ученые и законодатель чаще всего говорят о самозащите[2], реже о самоохране[3].

Термин «самопредупредительная деятельность», являясь особым видом деятельности, объединяющим в широком смысле в общей тео-

---

[1] Pitschas R. Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienst // DÖV. 1997. S. 398.

[2] См., например: Гаранин М.Ю. Самозащита в современном обществе. М., 2008; Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М. : Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. С. 79–87.

[3] См., например: Южанин Н.В. Односторонние правозащитные меры в механизме гражданско-правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2017.

рии права самоохрану и самозащиту, подразумевает широкое разнообразие возможных средств и мер применения. В узком же смысле термин «самопредупредительная деятельность» может быть применим в первую очередь в криминологической науке, а также и для теории государства и права в качестве формы самоохраны. И при любой такой формулировке возникает только один вопрос: зачем вводить новый термин, если в теории есть термин «самоохрана», который как раз и показывает обеспечительную деятельность субъекта до нарушения права.

В теории права самоохрана субъективного права имеет целью обеспечить его осуществление, не допустить его нарушение, она представляет собой «перманентно постоянно длящееся потенциальное ограждение прав»[1]. Продолжительность применения мер самоохраны зависит от обстоятельств реализации данной меры и желания субъекта реализации.

Один из ярких последних примеров такой деятельности – история Рэпера Дрейка. Артист использует особый метод предотвращения появления нежелательный детей. Он добавил в контрацептив соус чили. Таким образом артист защищается от девушек, которые хотят получить его генетический материал и родить наследника исполнителю[2].

Таким образом, с учетом специфики терминологии в современной криминологической науке думается, что именно самопредупредительная деятельность будет адекватным термином, обозначающим самостоятельную деятельность гражданина, направленную на предупреждение нарушений собственных прав. Более того, как оказалось, гораздо более корректно и понятно для немецких коллег перевести слово «самоохрана» как «selbstpräventive Tätigkeit», а не как «Selbstschutz», что дословно означает самозащиту. Схожая логика есть и в английском языке. В связи с этим термин «самопредупредительная деятельность» имеет право на существование в ограниченном

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

[2] Шароватова Т. Рэпер Дрейк рассказал, что использует перец чили для избавления от нежелательных наследников. URL: https://www.osnmedia.ru/shoubiznes/reper-drejk-rasskazal-chto-ispolzuet-perets-chili-dlya-izbavleniya-ot-nezhelatelnyh-naslednikov/ (дата обращения: 26.01.2022).

контексте. Однако для теории права термин «самоохрана» является более уместным и более общим.

О.В. Анцибалова

К ВОПРОСУ О ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ ДОСТОВЕРНОСТИ И ПОЛНОТЫ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ РАБОТНИКАМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Антикоррупционное декларирование является одним из видов управленческой деятельности субъектов исполнительной власти (его должностных лиц), реализующих установленные полномочия. В силу этого его можно отнести к регулятивно-управленческому административно-процедурному процессу, состоящему из ряда относительно самостоятельных стадий.

Важным аспектом выступает проверка полноты и достоверности представленных сотрудниками уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС) сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – проверка), которая является самостоятельной стадией декларационной кампании. Именно проверка ориентирована на достижение целей антикоррупционного декларирования. На основе анализа и систематизации антикоррупционного законодательства можно смоделировать общий алгоритм ее организации и проведения.

Проведение проверки в УИС осуществляется подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений и включает в себя несколько этапов.

Первый этап проверки – первичный анализ (оценка) сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах), представленных декларантами. Он направлен на выявление отсутствия необходимой информации, возможных неточностей, технических ошибок, а также оценку сведений в целях выявления признаков представления недостоверных и (или)

неполных сведений о доходах, конфликта интересов и иных нарушений положений антикоррупционного законодательства.

По итогам изучения и анализа представленных сведений о доходах в случае выявления их недостоверности и (или) неполноты работники подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений должны уведомить в письменном виде лицо, по решению которого может быть проведена проверка.

Анализ сведений о доходах, представленных в декларации, формирует фактическую базу оснований для проведения проверки.

Второй этап проверки – принятие уполномоченным руководителем решения о ее проведении.

Третий этап – это, собственно, сама проверка, осуществляемая в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению». Завершается данный этап проверки фиксацией результатов и докладом о результатах проверки с предложениями должностному лицу, принявшему решение о ее проведении.

Заключительный этап осуществления проверки – принятие управленческого решения по ее результатам.

Целевым предназначением предложенного алгоритма осуществления проверки явилось стремление выработать единый подход к организации и проведению данной работы. Он носит сугубо инструментальный характер с практической областью применения в профессиональной деятельности работниками подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, кадровых служб учреждений и органов УИС и построен с максимальным учетом требований антикоррупционного законодательства.

В.С. Кузыченко

МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ В ТРУДАХ ПРАВОВЕДА ИВАНА ИЛЬИНА

На страницах современной научной литературы продолжают прорабатываться проблемы развития государственно-правового устройства Российского государства. В этом свете особый интерес, на наш взгляд, представляет государственно-правовая концепция развития Российской государственности эмигрантского ученого, профессора Московского университета Ивана Александровича Ильина, труды которого долгое время были запрещены в Советской России. Будучи выпускником Московского университета, учеником Павла Новгородцева, Ильин был противников революции и большевизма, что и определило его эмигрантскую судьбу. До последних дней оставаясь верным сыном Отечества, Ильин разделял политические идеалы дореволюционной России, но остаток своей жизни посвятил анализу причин и условий, спровоцировавших революционный кризис в России, а также разработке новой модели российской государственности.

Кризис политической и правовой системы Российского государства, разразившийся в 1917 г. Ильин связывает с падением правосознания в обществе, духовной и культурной деградацией политической элиты. Размышляя о дальнейшем развитии государственно-политического и правового устройства постсоветской России, ученый тщательно анализирует не только пороки государственно-правовой системы дореволюционной России, но и разворачивающегося на его глазах государственного строительства молодого Советского государства. Детальному анализу Ильин также подвергает формы государственного устройства, опыт развития европейских государств и последовательно определяет, что наиболее эффективным для развития государственно-правовой системы государства становится тот вектор, который вытекает из исторического и политического опыта народа.

«Современный русский политик, к какому бы возрасту он не принадлежал и в какой бы стране он не находился, должен продумать до конца трагический опыт русского крушения, затем обратиться к истории. Он должен отыскать в истории человечества живые и здоровые

основы всякой государственности, основные аксиомы права и государственного здоровья и проследить их развитие и судьбу в русской истории»[1].

Дальнейшее развитие Российской государственно-правовой системы Ильин видит в формате национального государства, нация которого складывается из многих народов России в единый организм, причем он пишет не о реставрации дореволюционной России. «Это будет новый русский строй, новая государственная Россия»[2].

Ильин отмечает, что для развития и процветания России необходимо преодолеть все внутриполитические разногласия, переосмыслить как положительный, так и негативный опыт российской государственности и реформировать политико-правовую системы страны исходя из полученного анализа. «Прежде всего мы не верим и не поверим ни в какую «внешнюю реформу, которая могла бы спасти нас сама по себе, независимо от внутреннего, душевно-духовного изменения человека»[3].

Таким образом в государственно правовой модели России, по Ильину, должны быть разрешены те проблемы, с которыми столкнулась российская государственность в период революционных событий 1917 г. Концепция национального государства, положенная в основу государственно-правовой теории Ивана Ильина, предлагает один из вариантов развития российской государственности, политической и правовой системы.

И.В. Трейер

ИНСТИТУТ НЕОБХОДИМОЙ ОБОРОНЫ СОГЛАСНО НОРМАМ, УСТАНОВЛЕННЫМ СОБОРНЫМ УЛОЖЕНИЕМ 1649 г.

Необходимая оборона – уголовно-правой институт, древний, как само право. А.Ф. Кони писал: «Необходимая оборона будет существовать вечно, потому что она основана на законе необходимости, а

[1] Ильин И.А. О грядущей России: Избранные статьи / под ред. Н.П. Полторацкого. М.: Воениздат, 1993. С. 154.

[2] Там же.

[3] Там же. С. 196.

этот закон по самому существу своему вечен… вытекающий непосредственно из человеческой природы»[1]. Право гражданина – руководствоваться не предписанием, а нормами морали и этики, индивидуальным правосознанием, обычаями и традициями[2].

Появление института необходимой обороны проистекает еще из законодательства Древней Руси. «Если же говорить об истоках самого этого явления, в России речь нужно ввести прежде всего о договорах Руси и Византии»[3]. В положениях статей Русской правды «необходимая оборона уже обозначалась, однако еще не выделялась как самостоятельный институт»[4]. Особое влияние на развитие института необходимой обороны оказало Соборное уложение 1649 г.[5]

Необходимая оборона, согласно Соборному уложению, «осуществляется применительно к конкретным случаям причинения вреда охраняемым законом отношениям»[6]. Необходимая оборона применялась в целях защиты жизни, имущества, чести женщины, а также интересов других лиц и их имущества. И за бездействие, совершенное лицом, видевшим совершение преступного деяния(кражи), предусматривалась мера наказания: «бити кнутом нещадно»; это говорит о том, что защита имущества третьих лиц являлась своего рода обязанностью.

В статье 201 главы X Уложения речь идет о том, что при нападении лицо, не являвшееся зачинщиком драки, могло обороняться лю-

---

[1] Кони А.Ф. О праве необходимой обороны. М. : Унив. тип. (Катков и К°), 1866. С. 3.

[2] Сапунков А.А., Малева Э.М. Правовой обычай в современном праве // Социальные институты в правовом измерении: теория и практика : сб. ст. Иркутск, 2021. С. 350–357.

[3] Упоров И.В. Основания и условия необходимой обороны в российском законодательстве монархического периода // Гуманитарный научный вестник. 2021. № 7. С. 194.

[4] Упоров И.В. Институт необходимой обороны в нормах Соборного уложения 1649 г. и артикула воинского 1715 г. // Роль и место информационных технологий в современной науке : в 2 ч. Казань, 2017. Ч. 2. С. 12.

[5] Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 1. СПб., 1830. № 1. С. 1–161.

[6] Михайлов В.И. Соборное уложение 1649 года и Артикул воинский 1715 года: общая характеристика и ситуации правомерного вреда (обстоятельства, исключающие преступность деяния) // Систематизация законодательства и динамика источников права в исторической ретроспективе (к 370-летию Соборного уложения). М., 2020. С. 180.

бы возможными способами, в том числе наносить раны, удары, различные увечья и даже причинить смерть. В таком случае обороняющийся не будет нести наказания за причинение вреда противнику. Также в Соборном уложении предусматривается защита имущества (ст. 88 гл. XXI). Если хозяин дома убил вора на месте совершения преступления или во время погони за ним, то наказание за такое деяние не следует, если о содеянном будет доложено в органы государственной власти. Однако считался неправомерным самосуд, совершенный при задержании вора. В отличие от Уложения «в Русской правде отсутствует статья относительно поимки вора на месте преступления»[1]. Также Соборное уложение допускает причинение смерти лицу, посягающему на честь женщины, и лицам, посягающим на частную собственность, эта норма регламентирована (ст. 16 гл. XX).

Подводя итог всему сказанному, можно сделать вывод о том, что в Соборном уложении предусматривалась необходимая оборона в основном в случаях противозаконного нападения. Также можно отметить, что Соборное уложение хоть и предусматривает необходимую оборону, но самого понятия «необходимая оборона» как такового в законе не встречается. Уложение подвело своего рода итог предшествующего законодательства и отразило нормы о необходимой обороне в положениях своих статей. Институт необходимой обороны значительно продвинулся вперед благодаря Соборному уложению. Таким образом, Уложение впервые закрепляет необходимую оборону как нечто обособленное в русском праве.

А.С. Дурасова

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОЛИ ПЫТКИ КАК ИНСТРУМЕНТА ДОЗНАНИЯ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ ПЕТРА I

В современном мире, ориентированном на гуманное отношение к людям, тема пытки и ее значение в развитии российского общества является одной из самых осуждаемых, но и малообсуждаемой, что привело к некоторой отстранённости людей в понимании ее роли в историческом развитии.

[1] Сапунков А.А. История государства и права России: государство и право древнерусского периода (IX–XII вв.) : учеб. пособие. Омск, 2021. С. 80.

В рамках данной статьи в понятие пытки как действий, приводящих к физическим или нравственным страданиям лица, будут вкладываться именно такие, которые использовались в целях понуждения к даче показаний, так как в основном «в российском законодательстве XVIII в. пытка являлась институтом процессуального права»[1]. Наиболее логичным представляется не просто указание на признак процессуального характера, а определение пытки как инструмента дознания. Л.А. Хрусталев даёт определение пытки в качестве элемента судебного процесса XVIII в., как средство получения свидетельских показаний[2]. Данное понимание считаю недостаточно раскрывающим реальные цели применения пыток в рассматриваемый период, так как менее актуальными были и признательные показания обвиняемых по существу или заведомо ложно.

В допетровские времена, по мнению В.Д. Спасовича, пытка как процессуальная мера выполняла лишь незамысловатую функцию принуждения к даче заведомо удобных сыску результатов. Например, в Соборном уложении ей уделено достаточно мало внимания[3], ранее акцент делался более на ордалии[4].

С приходом к власти Петра I начинается трансформация отношения к пытке в процессуальном значении. Именно с правления Петра I в развитии уголовно-судебного права России начинается новая веха, что связано непосредственно с включением в судебную систему России некоторых западных моделей правового устройства[5], благодаря чему и возрастает роль пыточных действий при проведении дознания в судах.

«Краткое изображение процессов или судебных тяжеб» 1716 г. является важнейшим документом, регулирующим пытку как инстру-

---

[1] Курач Т.Л. Пытка в памятниках процессуального права России XVIII в. // Вестник. Государство и право. 2019. № 26. С. 35.

[2] Хрусталев Л.А. Пытка как институт процессуального права России начала XVIII века по «краткому изображению процессов и судебных тяжеб» от 30 марта 1716 г. // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 3 (28). С. 142.

[3] Спасович В.Д. Избранные труды. Минск, 2015. С. 95.

[4] Сапунков А.А. История государства и права России: государство и право древнерусского периода (IX–XII вв.) : учеб. пособие. Омск, 2021. С. 68–72.

[5] Стус Н.В. Уголовно-судебное право России XII–XIX вв. (историко-юридическое исследование) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Белгород, 2015. С. 10.

мент дознания на законодательном уровне в петровский период. Этот документ[1] содержит три новых положения, которые стали основой для дальнейшего развития пытки в уголовном процессе: введение нового понятия для уголовного судопроизводства – расспрос с пристрастием, возможность судом применить пытку для получения достоверных сведений от ответчика (при наличии присяги у последнего), а также регламентация конкретных случаев и условий применения пыток в судебном процессе (тяжесть и кратность применения пытки, последовательность участников и т.д.).

В данном случае прослеживается не лучшее влияние западноевропейской традиции, «особенно с немецкой судебной практикой, основанной на общегерманской "Каролине" 1532 г., широко применялись пытки и истязания (дыба, "виска", кнут, горящий веник и мн. др.)»[2].

Таким образом, в период правления Петра I пытка из хаотично применяемого действия в судах становится вполне законодательно регламентированным инструментом дознания в российском уголовном судопроизводстве, что во многом определило её дальнейшее влияние как на уголовный процесс, так и на государство в целом.

А.С. Рожкова

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРЕЮДИЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ ПО СООБЩЕНИЮ ОБ УПРАВЛЕНИИ ТРАНСПОРТНЫМ СРЕДСТВОМ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ ЛИЦОМ, ПОДВЕРГНУТЫМ АДМИНИСТРАТИВНОМУ НАКАЗАНИЮ ИЛИ ИМЕЮЩИМ СУДИМОСТЬ

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения остро стоит в Российской Федерации и имеет международную значимость. Так, со-

[1] Краткое изображение судебных процессов и тяжеб. Устав воинский // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 5. СПб., 1830. № 3006. С. 382–411.

[2] Иванов А.А., Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д. Органы борьбы с «ослушниками воли государевой» в петровскую эпоху: компетенция и методы // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 34. doi: 10.24411/2073-0454-2020-10381.34

гласно данным ГИБДД МВД , в 2021 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 120 670 дорожно-транспортных происшествий, в них погибло 13 457 и было ранено 151 641 лицо. Немалая часть происшествий совершается лицами, находящимися в состоянии опьянения. За 12 месяцев 2021 г. в России произошло 11 180 правонарушений с участием водителей в состоянии опьянения, в которых погибли 2 982 человека и 14 736 лиц получили травмы различной степени тяжести[1].

С 1 июля 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ[2], который дополнил Уголовный кодекс РФ статьей 264.1. Вместе с тем такое преобразование полностью не изменило представление участников дорожного движения о возможности управления транспортным средством в состоянии опьянения.

Анализ практики возбуждения и расследования уголовных дел указанной категории позволяет заключить, что существует ряд проблемных вопросов, с которыми сталкиваются сотрудники дознания на этапе досудебного производства: при взаимодействии дознавателя с сотрудниками подразделений ГИБДД в ходе выявления признаков состава преступления, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ; в ходе осуществления проверочных действий по информации о преступлении, совершенном лицом, управляющим транспортным средством в состоянии опьянения; при установлении предмета доказывания; по обращению с вещественными доказательствами, при применении мер пресечения и др.

В данной статье остановимся более подробно на вопросах, касающихся рассмотрения сообщений о преступлении, предусмотренном ст. 264.1 УК РФ. Следует отметить, что при возбуждении уголовных дел рассматриваемой категории учитывается административная преюдиция. Вместе с тем в п. 10.6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 (ред. от 24.05.2016) регламентировано, что обстоятельства, послужившие основанием для привлечения лица к административной ответственности по первому эпизоду, не

[1] Официальный сайт НЦБДД, обзор дорожно-транспортной аварийности в Российской Федерации за 9 месяцев 2021 года. URL: https://нцбдд.мвд.рф/

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 31.12.2014 № 528-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

предопределяют выводы о виновности подсудимого в совершении преступления, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ, которая устанавливается на основе всей совокупности доказательств, проверенных и оцененных посредством уголовно-процессуальных процедур[1]. Таким образом, разрешение сообщений о преступлении и предмет доказывания по уголовному делу о преступлениях указанной категории имеет специфику.

В статье 4.6. КоАП РФ регламентировано, что лицо, в отношении которого было начато производство об административном правонарушении и понесшее ответственность за совершенное им нарушение, считается подвергнутым наказанию, только когда постановление о назначении административного наказания вступило в законную силу и до истечения одного года со дня окончания исполнения указанного постановления.

Остро стоит вопрос привлечения лица к ответственности по уголовному делу об управлении транспортным средством в состоянии опьянения, подверженного административному наказанию или имеющего судимость. В части 1 ст. 86 УК РФ регламентировано, что лицо, которое совершило преступление, является судимым со дня вступления приговора в законную силу до погашения или снятия судимости. Одним из главных критериев привлечения лица к уголовной ответственности по ст. 264.1 УК РФ является наличие «повторности», т.е. лицо ранее должно быть подвержено административной ответственности по ч. 1, 3 ст. 12.8 или ст. 12.26 КоАП РФ или уголовной ответственности за совершение преступления по ч. 2, 4, 6 ст. 264, ст. 264.1 УК РФ.

К примеру, состав преступления (264.1 УК РФ) не образуется, если лицо ранее было подвергнуто уголовной ответственности по ч. 1, 3, 5 ст. 264 УК РФ, а также если на момент совершения деяния лицо не было привлечено к административной ответственности по ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ. В таком случае нарушитель будет подвержен лишь административной ответственности.

Лицо не подлежит уголовной ответственности по ст. 264.1 УК РФ в случае, если в отношении него принято решение о привлечении к административной ответственности по ч. 1 или 3 ст. 12.8 КоАП РФ за

[1] О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.12.2008 № 25 // СПС КонсультантПлюс.

управление транспортным средством в состоянии опьянения или по ст. 12.26 КоАП РФ за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, но на момент повторного совершения аналогичных противоправных действий постановление о назначении административного наказания не вступило в законную силу.

При проверке сообщений о преступлении данной категории дознаватель должен истребовать копии постановления мирового судьи с отметкой о дате вступления в законную силу с целью установления данных о привлечении лица к административной ответственности по ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ; копии приговора суда с отметкой о дате вступления в законную силу, в соответствии с которыми лицо привлекалась к уголовной ответственности по ч. 2, 4, 6 ст. 264, 264.1 УК РФ. Если указанные данные не установлены и не приобщены к материалам проверки, решение о возбуждении уголовного дела должно ставиться под сомнение.

Также немаловажную роль на этапе проверки сообщения о преступлении по ст. 264.1 УК РФ занимают иные документы, составляемые при административном производстве, которые при условии соблюдения требований закона являются доказательствами по уголовному делу. В соответствии со ст. 84 УПК РФ к иным документам можно отнести: протокол об отстранении от управления транспортным средством, акт освидетельствования на состояние опьянения, протокол о направлении на медицинское освидетельствование, акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения, протокол об административном правонарушении. Как показывает практика, сложившаяся в некоторых регионах нашей страны, дознаватель производит выемку документов административного производства у сотрудников ГИБДД после возбуждения уголовного дела, после чего осуществляет их осмотр и приобщает в качестве вещественных доказательств. При этом не учитывается то, что указанные выше документы не обладают признаками вещественных доказательств, а являются иными документами[1].

Таким образом, необходимо более тщательное производство предварительной проверки в целях разрешения вопросов, связанных с ад-

[1] Ларин Е.Г. Особенности производства предварительной проверки и дознания по преступлению, предусмотренному ст. 264.1 УК РФ // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 18.

министративной преюдицией при разрешении сообщения об управлении транспортным средством в состоянии опьянения лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость.

В.В. Вставский

ПРАВООБРАЗОВАНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В УЧЕНИИ М.М. СПЕРАНСКОГО

В России в начале XIX в. активно развивалась юридическая наука, появлялись качественно новые теоретические знания. Основываясь на идеях эпохи Просвещения, а также на основе зарубежного опыта, русские мыслители данного периода все больше тяготели к идеям конституционализма и формированию правового государства в России. Одним из сторонников правового государства выступал М.М. Сперанский, считавший необходимым провести ряд реформ, используя законотворческие механизмы, для улучшения положения в государстве, что объясняет его научный интерес как к проблемам правопонимания, так и к правообразовательной деятельности.

Общеизвестно, что правовому государству присущи следующие признаки: господство права во всех сферах жизни общества; незыблемость, гарантированность и реальность прав и свобод человека и гражданина; взаимная ответственность личности и государства; принцип разделения властей и др. Как видим, правовое государство является многофакторным понятием. Правообразование существует при любой форме организации власти в государстве, в том числе и в правовом государстве. Именно его М.М. Сперанский считал идеалом для России, поскольку до появления мысли о правовом государстве «образ нашего правления не имел никакого определенного вида, и многие учреждения, в самих себе превосходные, почти столь же скоро разрушались, как и возникали»[1]. Действительно, отсутствие установленной законом организации государственной власти порождает проблемы в управлении, в том числе это касается и деятельности по

[1] Сперанский М.М. Размышления о государственном устройстве Империи. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_razmyshleniya_o_gos.html (дата обращения: 23.01.2022).

принятию новых законов. Прежде чем разобраться с особенностями правообразовательной деятельности применительно к правовому государству, необходимо определиться с тем, что понимал Сперанский под правообразованием. Точного определения данному правовому явлению он не дает, однако в своих работах апеллирует его признаками.

М.М. Сперанский считает, что «государство, которое может с пользою занять и приложить законы чужестранные, стоит на той чреде, что и само могло бы сей закон составить»[1]. Несомненно, полезно использовать опыт зарубежных стран в ходе создания новых законов, однако их положения стоит интерпретировать с учетом российской действительности.

Разобрав представление М.М. Сперанского о признаках, которыми должно обладать правообразование, вернемся к вопросу об особенностях деятельности по образованию права в рамках правового государства. «При издании самых благоразумных и спасительных законов вопрос, на чем они основаны и что может удостоверить их действие, сей вопрос оставался всегда не разрешенным, и в сердце народа умерщвлял всю силу их и доверенность»[2], рассуждает автор. «Во всяком государстве порядок для всех законов един»[3], но, по-мнению М.М. Сперанского, основанием прогрессивного развития правообразовательной деятельности является правовое государство, которое позволит, в силу признания верховенства закона, иметь прочную нормативную базу по созданию новых актов, а также повысит доверие со стороны народа, поскольку он получит право участия в законотворческом процессе через представительные органы.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что М.М. Сперанский не приводит особенности, которые бы отличали процесс правообразования в правовом государстве, от деятельности по созданию законов в любом другом государстве. С точки зрения автора, не правообразование является фактором развития правового государства, а

[1] Сперанский М.М. Записки о постепенности усовершения общественного. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_o_postepennosti.html (дата обращения: 23.01.2022).

[2] Сперанский М.М. Размышления о государственном устройстве Империи. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_razmyshleniya_o_gos.html (дата обращения: 23.01.2022).

[3] Там же.

наоборот, правовое государство – прочное основание для усовершенствования деятельности по изданию новых законов.

А.П. Пинчук

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО ПРАВА

Оперативно-розыскное право (ОРП) (подробнее об обосновании существовании отдельной отрасли оперативно-розыскного права говорится в одной из работ автора[1]), как и иные отрасли права, имеет собственную правовую основу. Речь, безусловно, идёт об источниках данной отрасли.

Однако сегодня относительно оперативно-розыскной деятельности (ОРД) (оперативно-розыскного права) говорить об источниках не является общепринятым. Открыв ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), мы обратим внимание на ст. 4 данного акта, которая именуется «Правовая основа оперативно-розыскной деятельности»[2]. Авторы, избегая формулировки «источники права», также находят синонимичные конструкции в данном контексте: например, правовая основа ОРД[3]; нормативно-правовые основы ОРД[4] и т.д.

Справедливости ради стоит заметить, что общепризнанные отрасли права в своих основных источниках также не используют формулировку «источники». Например, УПК РФ – «Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства» (ст. 1), УК РФ – «Уголовное законодательство Российской Федерации» (ст. 1), КоАП РФ – «Законодательство об административных правонарушениях» (ст. 1.1). Од-

---

[1] Давыдов С.И., Пинчук А.П. О критериях выделения самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 10–18.

[2] Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон Российской Федерации от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

[3] Дубоносов Е.С. Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие для вузов. 2-е изд. М. : Юрайт, 2011. С. 96.

[4] Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность : учебник и практикум для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2022. С. 86.

нако буквально в любом учебнике, посвященному перечисленным отраслям права, будет отдельный параграф, так или иначе рассматривающий отраслевые источники права. Поэтому говорить о том, что ОРП не может оперировать данной категорией, в силу того что Закон об ОРД такое понятие в себе не закрепляет, – логически неверно.

Статья 4 Закона об ОРД называет следующую правовую основу ОРД: Конституция РФ, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, нормативные акты органов, осуществляющих ОРД. В этой связи можно говорить и о том, что ст. 4 Закона об ОРД закрепляет систему источников ОРП. Но и она, по нашему мнению, не лишена недостатков.

Считаем, что можно согласиться с авторами вышеупомянутых учебников в том, что данный перечень должен быть дополнен еще и общепризнанными принципами и нормами международного права. Вместе с тем полагаем, что и в таком случае система источников ОРП не будет полной. Отдельно, по нашему мнению, в систему источников следует включить также решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Конституционного Суда РФ (КС РФ), поскольку данные акты разработали множество правовых позиций, имеющих значение для оперативно-розыскной практики (данный тезис вполне может стать предметом отдельного научного исследования).

Итак, полагаем, система источников оперативно-розыскного права может выглядеть следующим образом: Конституция РФ; решения КС РФ (постановления и содержащие правовые позиции определения); общепризнанные принципы и нормы международного права; решения ЕСПЧ; федеральные законы; НПА Президента и Правительства; НПА федеральных органов исполнительной власти, наделенных в соответствии с ФЗ полномочиями по осуществлению ОРД; нормативные акты органов, осуществляющих ОРД.

Таким образом, в части правовых актов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, не будет ошибкой оперировать категорией «источники права». Оперативно-розыскное право имеет собственную систему источников, которая на сегодняшний день закреплена в ст. 4 Закона об ОРД, однако, по нашему мнению, не лишена недостатков и требует дальнейшего совершенствования.

Е.Н. Румянцева

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТОМСКОГО НОТАРИАТА В 20–30-е гг. XX в.

После революционных событий 1917 г. и смены курса государственной политики произошли изменения во всей сфере общественно-политического устройства. 1920–1930-е гг. можно определить как путь с определённым эффектом качелей в решениях действующей власти относительно места нотариата в организационной системе государственного управления: от фактического упразднения как элемента буржуазного строя до возрождения на новых – государственных – началах. Формирование и организация Томского государственного нотариата происходили в рамках существующего советского законодательства, но с учетом проводимой на территории Сибири административно-территориальной реформы.

Первый советский нормативно-правовой акт о нотариате как государственном органе – Положение о государственном нотариате от 4 октября 1922 г.[1] – в Томской губернии введен в действие с 15 января 1923 г. В соответствии с новым Положением о судоустройстве РСФСР[2] образован Томский губернский суд, при котором 14 февраля 1923 г. создавалось Нотариальное отделение, ведавшее работой томского нотариата, в то же время официально открывалась Первая Томская государственная нотариальная контора. На местах выполнение нотариальной функции возлагалось на народных судей, местные исполкомы и органы милиции.

24 августа 1923 г. принята новая редакция Положения о государственном нотариате[3]: организационные вопросы выполнения нотариальной функции переходили в ведение органов судебного управления.

14 мая 1926 г. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об основных принципах организации государственного нотариата»[4] закрепило за

[1] СУ РСФСР. 1922. № 63. Ст. 807.

[2] Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Положения о судоустройстве РСФСР // СУ РСФСР. 1922. № 69. ст. 902.

[3] СУ РСФСР. 1923. № 75. Ст. 726.

[4] СЗ СССР. 1926. № 35. Ст. 252.

губернскими судами ведение государственных нотариальных контор, а также контроль и наблюдение за их деятельностью.

25 мая 1925 г. в результате проведения окружного административно-территориального деления Томская губерния прекратила свое существование и в качестве Томского округа вошла в состав образованного Сибирского края с центром в г. Ново-Николаевске[1]. Положением о судоустройстве Сибирского края ВЦИК и СНК РСФСР 23 ноября 1925 г. в Ново-Николаевске (с 12 февраля 1926 г. переименован в г. Новосибирск) учрежден краевой суд[2].

В ноябре 1926 г. деятельность нотариального отделения Томского губернского суда ликвидировалась, губернский суд подлежал закрытию, Первая Томская государственная нотариальная контора перешла в подчинение нотариальному отделению Сибирского краевого суда[3]. С 1 апреля 1927 г. закрыто нотариальное отделение краевого суда: все его функции передавались нотариусам, председателям окружных судов и правовому отделу Госнотариата НКЮ РСФСР[4]. Тогда же образован Томский окружной суд, в ведение которого перешли все вопросы, связанные с деятельностью государственных нотариальных контор.

В соответствии с изменениями в Положении о государственном нотариате РСФСР от 20 июля 1930 г.[5] наметилась тенденция сужения компетенции нотариальных учреждений. 23 июля 1930 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР ликвидировались округа и укреплялись районы, создавался Западно-Сибирский край с центром в г. Новосибирске, куда вошел и вновь образованный Томский район[6].

10 августа 1930 г. Томский окружной суд прекратил работу в связи с ликвидацией Томского округа[7]. Томская государственная нотариальная контора перешла в ведение нотариального отделения Западно-Сибирского краевого суда.

---

[1] Административно-территориальное деление Сибири (август 1920 г. – июль 1930 г.), Западной Сибири (июль 1930 г. – сентябрь 1937 г.), Новосибирской области (с сентября 1937 г.) : справочник. Новосибирск, 1966. С. 16, 165, 166.

[2] СУ РСФСР. 1925. № 82. Ст. 619.

[3] ГАТО. Ф. Р.-117. Оп. 3. Д. 49. Л. 56; Ф. Р.-448. Оп. 1. Д. 17. Л. 101.

[4] ГАТО. Ф. Р.-448. Оп. 1. Д. 121. Л. 5.

[5] СУ РСФСР. 1930. № 38. Ст. 476.

[6] Административно-территориальное деление Сибири... С. 117.

[7] Там же. С. 93.

Согласно распоряжению НКЮ РСФСР от 30 сентября 1931 г. и Западно-Сибирского краевого суда от 19 октября 1931 г. Томская государственная нотариальная контора 05 ноября 1931 г. была закрыта, а ее функции перешли к Городскому совету г. Томска[1].

Однако уже со второй половины 1930-х гг. действующее руководство страной переосмыслило значимость нотариального дела и разработало новый курс на восстановление института нотариата. 10 июня 1936 г. принято совместное Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О реорганизации нотариальных органов» по восстановлению работы нотариальных контор[2]. В этом же году открыт Народный комиссариат юстиции СССР (НКЮ СССР), в структуре которого создавался отдел нотариата при Гражданской коллегии НКЮ СССР, взявший на себя обязанности по руководству работой нотариата[3]. С 15 февраля 1937 г. вновь открылась Томская государственная нотариальная контора, которой передавалось нотариальное делопроизводство Томского Горсовета. На местах нотариальные действия осуществляли нотариальные столы при нарсудах.

В сентябре 1937 г. произошло очередное административно-территориальное деление: Западно-Сибирский край разделен на Новосибирскую область и Алтайский край. Томск и прилегавшие к нему территории перешли в состав Новосибирской области[4]. Инструктировала Томскую государственную нотариальную контору и нотариальные столы по выполнению ими нотариальных действий Новосибирская областная государственная нотариальная контора, общее руководство осуществлял Председатель Западно-Сибирского краевого суда (с 20 октября 1937 г. – Новосибирский областной суд).

Такая система работы нотариальных органов сохранилась до 31 декабря 1947 г. – времени принятия нового Положения о государственном нотариате РСФСР. В свою очередь, установленные реформой 1936 г. структурное подчинение и порядок организации Томской государственной нотариальной конторы сохранились вплоть до образования в 1944 г. Томской области.

---

[1] ГАТО. Ф. Р.-448. Оп. 1. Д. 232. Л. 1.

[2] Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.06.1936 «О реорганизации нотариальных действий» // СУ РСФСР. 1936. № 15. Ст. 100.

[3] Постановление ЦИК СССР № 80, СНК СССР № 2086 от 08.12.1936 «Положение о Народном Комиссариате Юстиции Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 62. Ст. 455.

[4] Административно-территориальное деление Сибири... С. 121–126.

Таким образом, в 1920–1930-е гг. организацию томского нотариата определяли не только правовые акты о нотариате и положения, циркуляры, регулирующие деятельность судебных органов, краевые правовые акты Сибревкома, Сибирского краевого суда и т.д., а также документы, направленные на административно-территориальную реформу в Сибири.

С.А. Попов

АКТУАЛЬНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ КАК НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НА СТАДИИ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Вопрос о целесообразности поэтапного создания государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малообеспеченным категориям граждан был впервые поднят Минюстом России в 2004 г., когда соответствующие предложения были представлены Президенту Российской Федерации.

Российская Федерация начала работу над внедрением системы бесплатной правовой помощи в 2006 г. По итогам первых исследований и пробных проектов 21 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», которым предусмотрено создание субсидируемой системы юридической помощи по гражданским делам для определенных категорий населения Российской Федерации. Федеральным законом гарантируется право на бесплатную юридическую помощь для групп населения, отвечающих определенным социальным критериям. В частности, это малоимущие мужчины и женщины, инвалиды и лица, страдающие психическими заболеваниями, лица, признанные недееспособными, и их представители, а также дети, оставшиеся без попечения родителей, и дети в учреждениях системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Организация предоставления бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные органы создают государственные юридические бюро и привлекают к этой работе адвокатов.

Оказание бесплатной юридической помощи в негосударственной системе бесплатной юридической помощи осуществляется юридическими клиниками, созданными образовательными организациями высшего образования, и негосударственными центрами бесплатной юридической помощи.

Система организована и работает стабильно благодаря основополагающему элементу – государственным юридическим бюро в субъектах страны.

Сегодня высока актуальность системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации, в свою очередь это показывает важность и востребованность данной системы в обществе и говорит о низкой правовой грамотности населения, что сразу наталкивает на мысль о низком уровне правового просвещения и приобщения к правовой культуре в системе общего образования (далее – образования).

Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Таким образом, мы живем в правовом государстве, наша жизнь, почти каждый шаг и действие регулируются законодательством.

Ежедневно наше общество сталкивается с правовыми трудностями, так как в системе образования не предусмотрена программа получения минимальных, обязательных правовых познаний, дающих необходимые навыки для правопонимания и правоприменения в жизни.

Динамичное изменение законодательства заставляет практикующих юристов держаться в профессиональном тонусе, а обывателя быть более дезориентированным в правовом пространстве.

Отсутствие в образовании знакомства с правовой культурой и правовым воспитанием является причиной затруднения в самостоятельном ориентировании в правовом пространстве, тем самым повышается актуальность системы бесплатной юридической помощи.

Согласно статистике Государственного юридического бюро по Томской области на 2020 г., количество граждан, которым была оказана бесплатная юридическая помощь, составляет 6 436 человек. Статистика на 2021 г. составляет 6 674 человека, что на 238 человек больше, чем в прошлом году. С каждым годом показатель обратившихся растет. Это также подтверждает низкую правовую грамотность

населения и говорит о необходимости правовой культуры и правового воспитания на стадии общего образования.

Современная система общего образования столкнулась с необходимостью изменения подходов к организации работы по правовому воспитанию, в том числе профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Педагогам нужна помощь специалистов в области юриспруденции.

Необходимо создание бесплатной обучающей программы правового воспитания в системе общего образования. Вместо нравоучений и назиданий – грамотное правовое воспитание.

Основной целевой аудиторией должны быть учащиеся 8–11-х классов общеобразовательных организаций, они должны получать правовые знания и формировать правовые убеждения, ценности, установка и мировоззрение, направленные на формирование у человека должного правосознания, повышение его правовой культуры.

Приоритетной задачей является организация просветительской и образовательной деятельности по формированию высокого гражданства и правового сознания у молодежи, преодоление правового нигилизма.

В рамках правовых образовательных проектов должны привлекаться ученые-правоведы, ведущие представители юридического сообщества, институтов гражданского общества для проведения лекций и практических занятий по основным отраслям российского права и законодательства.

В учебных заведениях должны быть открыты кабинеты правового воспитания, оснащенные компьютерной техникой, обновляемой электронной правовой справочной системой, классической и современной правовой научной и учебной литературой.

Реализация подобных проектов в системе общего образования позволит сформировать в школьной среде уважение к закону, повысить уровень правовой культуры подрастающего поколения, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; существенно снизить уровень правонарушений и девиантного поведения среди несовершеннолетних, сформировать положительную мотивацию на исполнение законов, повысить мотивацию и интерес к учебе и развитию, повысить активность молодых избирателей на выборах различных уровней.

Считаю необходимым внедрение в систему общего образование проектов, направленных на формирование высокого уровня правовой культуры, традиции безусловного уважения к праву и закону, внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм, преодоление правового нигилизма как необходимость в уверенном, грамотном, сильном гражданском обществе, живущем в демократическом федеративном правовом государстве.

А.А. Трынченков

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Анализ изменений последних периодов Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[1] (далее – Закон), а также принятых нормативных правовых актов по вопросам государственной службы в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что все они могут быть разделены на несколько групп:

1. Изменения, вносимые в связи с выявленными в ходе реализации закона сложностями или проблемами. Примером может послужить новая редакция п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона. Данная норма содержала ограничение близкого родства или свойства с гражданским служащим. Но на практике выяснилось, что в сфере лесного хозяйства, когда деятельность осуществляется на территориях с низкой плотностью населения, это ограничение просто невозможно соблюсти без ущерба для исполнения полномочий. В итоге появилось изъятие из общего правила, «за исключением замещения должности гражданской службы в уполномоченных в сфере лесных отношений органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях».

2. Иные нормы появляются в законодательстве в силу изменений, происходящих, условно, в общественно-политической жизни страны. Примером может служить редакция Закона от 02.07.2021, когда в ряд

[1] Российская газета. 31.07.2004. № 162.

статей были внесены изменения с учетом положений Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”».

Изменения другого рода, но тоже касающиеся данной категории, можно охарактеризовать как совершенствование норм Закона, направленное на обеспечение политической лояльности государственных служащих. С ростом напряжённости международных отношений и выбранным Россией курсом на самостоятельность во внутренней и внешней политике вопрос о доверии государства собственным служащим встал особенно остро. В частности, были уточнены ограничения относительно выхода из гражданства Российской Федерации. Например, п. 10 ч. 1 ст. 15 Закона был изложен в следующей редакции: «10) сообщать в письменной форме представителю нанимателя о прекращении гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, в день, когда гражданскому служащему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня прекращения гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства». Другими словами, законодатель уточнил, что ограничения касаются не только собственно гражданства, но и других форм устойчивой правовой связи с иностранным государством и утраты такой связи с Россией: подданства, вида на жительство или даже иного документа подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Аналогичные изменения коснулись и других связанных норм Закона.

3. Ещё одна группа новелл направлена на планомерное совершенствование норм законодательства о государственной гражданской службе. Так, Федеральным законом от 29.11.2021 № 385-ФЗ были внесены изменения в ст. 60.1 «Ротация гражданских служащих» Закона. В часть 5 указанной статьи внесли уточнение, что «с письменного согласия гражданского служащего он может быть назначен в порядке ротации на должность гражданской службы, размер должностного оклада по которой ниже размера должностного оклада по замещаемой

этим гражданским служащим должности гражданской службы. Гражданский служащий может быть назначен на должность гражданской службы в порядке ротации в течение последнего года действия срочного служебного контракта в сроки, предусмотренные планом проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих федерального государственного органа». А в часть 7 внесли уточнения, что представитель нанимателя обязан уведомить гражданского служащего в установленные сроки под подпись не только о предстоящем назначении гражданского служащего на другую должность гражданской службы в порядке ротации с указанием условий служебного контракта по новой должности, но также «и о предстоящем продлении срока замещения гражданским служащим должности гражданской службы в порядке ротации с указанием условий нового служебного контракта по должности гражданской службы».

Аналогично Федеральным законом от 30.12.2021 № 437-ФЗ редакция Закона изменена в части оплаты труда государственных гражданских служащих или Федеральным законом от 27.10.2020 № 346-ФЗ относительно формирования и работы конкурсной комиссии при поступлении на государственную гражданскую службу, а также аттестационной комиссии. И примеров таких можно привести множество.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод: в целом законодательство о государственной гражданской службе сформировалось. Новых «пиковых» направлений, как это было ранее с противодействием коррупции, сейчас нет. Поэтому все изменения касаются либо совершенствования регулирования, либо являются ответом на частные вызовы. Однако представляется, что законодатель должен обратить внимание на глобальное изменение роли государственной службы и конкретно государственных гражданских служащих в быстро меняющемся информационном обществе. Кроме того, наверняка найдут нормативное отражение применительно к государственной службе изменения, связанные с продолжающимся расхождением позиций западных стран и России относительно мирового порядка, в том числе коллективной безопасности, демилитаризации, морального облика общества и т.п.

Я.П. Гененко

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В УЧЕНИИ О ПРАВЕ Н.М. КОРКУНОВА

В современной отечественной правовой науке отсутствует единое понимание гражданского общества, в этой связи представляется актуальным обратиться к исследованиям отечественных дореволюционных правоведов.

Николай Михайлович Коркунов не формулирует определения гражданского общества, однако им подробно гражданское общество рассмотрено в монографии 1886 г. «Лекции по общей теории права» в § 42 «Форма общения», в котором ученый обобщает знания об обществе как условии развития права и приводит суждения о гражданском обществе.

Формы общения он разделяет по волевому признаку на непроизвольное и произвольное, совокупность которых называет обществом. Непроизвольные формы общения возникают независимо от воли лица, человек является членом определенного общества по необходимости, не по собственной воле, зависимость человека от такого общества значительнее, чем от общества, возникающего по собственной воле; произвольные формы общения возникают по воле лиц, человек становится членом общества по собственной воле (товарищества, акционерные компании, клубы, ученые общества и т.д.).

Ученый отмечает, что непроизвольное общение определяется тремя моментами: «настоящими условиями жизни, прошедшими и теми идеалами, которые образуются на основании прошедшего опыта», на основании чего Н.М. Коркунов непроизвольное общение разделяет на три типа. Влиянием настоящих условий жизни в большей степени обусловлено общение, основанное на единстве совместной жизни (община, государство, провинции, сельская община), прошедших – на единстве происхождения (семья, племя национальность); будущих – на единстве интересов (церковь, сословия – дворяне, горожане, крестьяне; классы – буржуазия, капиталисты, класс рабочих, купцов, землевладельцев, земледельцев, банкиров). Третий тип общения, в понимании Н.М. Коркунова, и есть гражданское общество[1].

[1] Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909. С. 35, 41–45, 228–230, 235, 287; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 230, 282; Коркунов Н.М. Лекции по энциклопедии права. СПб., 1880. С. 80.

Различие между первыми двумя типами непроизвольного общения и третьим (гражданским обществом), а также произвольным общением зависит от роли интересов в общении. Интерес Н.М. Коркунов делит в зависимости от способа возникновения: интерес, возникающий вследствии общения между людьми, интерес, являющийся основанием общения, и интерес, возникающий до общения между людьми. Гражданское общество и произвольное общение характеризуются наличием интересов второго типа.

В основе отграничения третьего типа непроизвольного общения (гражданского общества) от произвольного общения интересы, которые разделяются в зависимости от длительности существования – временные и постоянные. Члены гражданского общества преследуют постоянные интересы, в то время как в произвольном общении интересы временные.

Интересы разделяются ученым в зависимости от сферы общения на экономические и др. В гражданском обществе преобладают преимущественно экономические интересы.

Итак, Н.М. Коркунов гражданское общество рассматривает как социально-правовое явление – форму общения, возникающую независимо от воли лица, характеризующуюся наличием постоянного интереса, преимущественно экономического, являющегося основой общения, возникающего до общения между людьми. Гражданское общество, в понимании Н.М. Коркунова, составляют следующие объединения: церковь; сословия – дворяне, горожане, крестьяне; классы – буржуазия, капиталисты, класс рабочих, купцов, землевладельцев, земледельцев, банкиров.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.А. Митюков

СНОВА О ПЕРИОДИЗАЦИИ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РОССИИ

Появление и становление Конституционного Суда России – результат длительного исторического развития как мирового, так и отечественного конституционализма. Конституционное правосудие сущностно и логически связано вообще с доктриной конституционного контроля (надзора), а в конечном итоге – с отдельными концептами науки публичного права[1]. Это позволяет некоторым ученым трактовать его в контексте общей истории конституционного контроля страны и полагать современным этапом ее развития[2].

Признавая правомерность такого подхода к изучению истории судебного конституционного контроля, в то же время можно констатировать, что его значимость, глубинные корни зарождения и сложившийся опыт функционирования дают основания для исследования истории конституционного правосудия как в рамках конституционного права зарубежных стран, так и отечественной науки конституционного права, а точнее, ее подотрасли – конституционного правосудия России. Следует заметить, что подобный аспект исследования этого феномена уже наметился в российском и иностранном правоведении[3].

---

[1] См.: Финогенова О.Е., Аллес М.В. Ценностные измерения конституционного контроля: историко-правовой подход // Современное право. М., 2019. С. 5–8.

[2] См.: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М. : ИГП РАН, 1995; Несмеянова С.Э. Конституционное правосудие в Российской Федерации. Екатеринбург, 2000. С. 18–32.

[3] См.: Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия. Томск, 1999. С. 8–58, 214–239; Shwartz H. The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe. Chicago ; London, 2000. P. 109–163; Gazier A. Justice constitutionnele et Federalisme en Russie // Revue du droit public. 1999. № 5. P. 1359–1391.

В связи с этим заслуживают внимания предложенные Г.Г. Арутюняном стадии преобразования и развития систем судебного конституционного контроля: 1) 1803–1920 гг.; 2) 1920–1940 гг.; 3) 1945–1990 гг.; 4) после 1990 г.[1] Контекст первых трех стадий мирового развития конституционной юстиции для России имеет, главным образом, познавательно-идеологическое значение, преломляясь в различных конституционных проектах XIX–XX вв., формировании взглядов государственных деятелей, политиков и ученых, развитии отечественной доктрины государственного контроля (надзора) вообще и конституционного контроля в частности, в «критическом» осмыслении преимуществ и минусов западных систем судебного конституционного контроля. В течение почти двух веков исподволь подготавливалась почва для реализации идеи конституционного правосудия в России. Причем для этого процесса характерно много оригинального и самобытного, обусловленного историческим развитием страны.

История конституционного правосудия – это не только институциональная история, т.е. история развития соответствующего специального судебного органа конституционного надзора либо контроля (Верховного Суда СССР (1924–1933 гг.), Комитета конституционного надзора СССР (1989–1991 гг.) и Конституционного Суда России (с 1991 г.)), это история, которая охватывает воззрения на конституционное правосудие в нашей стране, официальные и неофициальные проекты и возможные институциональные предпосылки для их гипотетической реализации. Понятно, что всю эту «воззренческо-проектную» часть истории конституционного правосудия можно считать его предысторией. Такой подход к исследованию истории конституционного правосудия в России сообразуется и с позицией И.Е. Фарбера, обозначившего ещё в 80-х гг. прошлого столетия вопрос о предыстории науки государственного (конституционного) права[2].

С учетом этих вводных замечаний возможно условно выделить следующие хронологические стадии истории конституционного правосудия России:

---

[1] См.: Арутюнян Г.Г. Конституционный Суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). Ереван, 1999. С. 24–25.

[2] См.: Фарбер И.Е. К вопросу о предыстории науки государственного (конституционного) права // Конституция СССР: проблемы государственного и советского строительства. М., 1980. С. 45–48.

1. *Зарождение идей конституционного правосудия в России (конец XVIII – начало XX в.).* Это – период генезиса судебного конституционного контроля страны, проявившегося в многочисленных политико-правовых идеях, конституционных проектах и попытках приспособления действующих государственных институтов к обеспечению иерархии нормативных актов.

На развитие идей обеспечения соответствия всех законов «коренным законам» повлияли взгляды М.М. Сперанского, воззрения декабристов (П.И. Пестеля, М.П. Бестужева-Рюмина, Н.И. Тургенева), а также изучение и распространение русскими учеными (Л.В. Шаланд, М. Ковалевский, Н.И. Лазаревский, В.Н. Дурденевский, С.А. Котляревский и др.) опыта функционирования американской и австралийской моделей конституционного контроля, «квазиформ» правовой охраны конституции во Франции и Австрии.

Освоенные доктрины судебной проверки конституционных актов нашли преломление в проектах программ и конституций различных обществ и движений («Земский союз», «Вольный союз», «Фонд вольной русской прессы» и др.), где предлагались различные варианты использования судебной власти в качестве гаранта Конституции.

Многочисленные проекты и идеи того времени, в том числе и Временного правительства о судебной охране конституции опережали историю и в политическом плане оказались нереализованными. Но они, наряду с идейным освоением мирового опыта судебного контроля, подготовили почву для последующего развития судебного конституционного контроля.

2. *Участие Верховного Суда СССР в «подсобной» роли в конституционном контроле*, осуществляемом высшими органами государственной власти союзного государства, за соответствием Конституции СССР актов союзных республик и центральных органов управления Союза ССР (1924–1933 гг.). Данная стадия примечательна и неудавшейся попыткой в 1928–1929 гг. преобразовать конституционный надзор в систему конституционного контроля по «американскому» образцу. В это же время встречаются в литературе «наивные» сравнения высших судебных органов СССР и США. В частности, С.А. Котляревский характеризовал Верховный Суд СССР того времени как «учреждение, которое напоминает нам о верховных судах в других федеративных государствах, при всем различии их политиче-

ского и социального уклада»[1]. Даже ярый критик «реакционного» Верховного Суда США И. Ильинский после подобного сравнения более-менее оптимистически восклицал: «Будущее покажет, в какие формы выльется право конституционного контроля в Советском Союзе»[2]. Вместе с тем сравнение Верховного Суда СССР с американским и другими образцами нередко использовался в дискуссиях того времени как «жупел», чтобы запугать сторонников расширения полномочий союзного Верховного Суда в сфере конституционного надзора. Однако уже через несколько лет по идеологическим причинам, а главным образом вследствие нарастания авторитарных тенденций опыт даже ограниченного участия Верховного Суда СССР в конституционном надзоре был сочтен опасным для складывавшегося в стране политического режима;

3. *Период более полувекового осуществления конституционного контроля только в «квазипарламентских» формах*, по существу, являвшихся декорацией для «жесткого» партийного механизма проверки законопроектов, оформлявших решения партийных верхов» (1936–1988 гг.). Вплоть до конца 1950-х гг. проблемы конституционного контроля и конституционного надзора были фактически зоной табу для советских исследователей. Затем постепенно пробуждался интерес к обозначенным вопросам, но сначала – главным образом в исследованиях, посвященных государственному праву зарубежных стран.

Многочисленные труды советских авторов, подвергавших критике институт судебного конституционного контроля в буржуазных государствах, объективно, в конечном итоге косвенно, способствовали освоению идей судебной проверки конституционности законов. При определенной «дани» идеологическим штампам эти труды имели и позитивное содержание. Они в том или ином объеме знакомили читателей с мировыми системами судебного конституционного контроля, его ролью и местом в системе разделения государственной власти и даже с практикой верховных и конституционных судов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Изучение опыта буржуазных стран, как заметил профессор С.В. Боботов, «позволяет составить общее представление о формах и методах реализации конституцион-

[1] См.: Котляревский С.А. СССР и союзные республики. 2-е изд. М. ; Л., 1926. С. 123.

[2] См.: Ильинский И. Кризис буржуазной юриспруденции. М., 1927. С. 46.

ного контроля, над созданием и совершенствованием которого потрудилось не одно поколение выдающихся юристов»[1]. Следует отметить, что специалисты в области конституционного права зарубежных стран первыми еще в 1960-х гг. пришли к выводу, что институт судебного конституционного контроля (в терминологии того времени – конституционного надзора) нельзя объявлять абсолютно антидемократическим институтом, что он может использоваться в качестве «противовеса против наступления реакции на демократию, гражданские права и свободы»[2].

Значимы для будущего развития судебного конституционного контроля оказались и общетеоретические разработки того времени о сущности и разграничении понятий «надзор» и «контроль», а затем и дефиниций «конституционный надзор» и «конституционный контроль»[3].

На данной стадии происходило и осмысление опыта участия Верховного Суда СССР в осуществлении конституционного надзора в предшествующий исторический период. И уже в 1968 г. М.А. Шафир заявляет, что этот «исторический опыт… имеет несомненную ценность. Он свидетельствует о полной возможности и в современных условиях положительно решить проблему учреждения органов конституционного надзора»[4]. Позднее, в начале 1980-х гг., другой исследователь – Н.Ф. Чистяков, вторит ему: «Исторический опыт Советского государства показывает, что деятельность Верховного Суда в области конституционного надзора и контроля за законностью имела большое значение и полностью себя оправдала»[5].

На рубеже 1970-х гг. нашим государствоведением еще не воспринимается идея конституционного суда, хотя уже заявляется, что сама

---

[1] См.: Боботов С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 120.

[2] См.: Дадиани Л.Я. К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного надзора // Труды Университета дружбы народов им. П. Лумумбы. 1967. Т. XX. С. 57, 61.

[3] См.: Коток В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР // Труды Иркутского госуниверситета. 1971. Т. 81. Сер. юрид. Вып. 12, ч. 2. С. 104.

[4] См.: Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968. С. 216.

[5] См.: Чистяков Н.Ф. Верховный Суд СССР. М.: Наука, 1984. С. 26.

идея конституционного надзора не чужда социалистическому строю. А.Б. Венгеров, пожалуй, первым стал утверждать, что «социально-экономический и политический опыт, социалистическая демократия не исключает создание *специальной судебной системы* для выполнения функций конституционного надзора»[1]. Однако наиболее распространенным и возобладавшим к концу 80-х гг. являлось направление, выражавшееся в предложениях учредить в рамках высшего представительного органа государственной власти специальный орган (конституционный комитет, комиссию, совет и т.п.), на который возложить конституционный надзор. Как теперь известно, еще в варианте проекта Конституции СССР, подготовленном в первой половине 1960-х гг. в Конституционной комиссии, возглавляемой тогда Н.С. Хрущевым, планировалось создание постоянного Комитета конституционного надзора, избираемого Верховным Советом. Однако Конституция СССР 1977 г. эту идею не восприняла.

4. *Осуществление охраны Конституции посредством специализированного конституционного надзора (1988–1991 гг.)*. Вследствие внесения 1 декабря 1988 г. изменений в Конституцию СССР учреждался Комитет конституционного надзора СССР. Аналогичные органы предусматривались и конституциями некоторых союзных и автономных республик.

Полномочия КНК были весьма ограничены: его решения по большинству вопросов не являлись окончательными; круг субъектов обращения в Комитет являлся весьма узким; не мог он оказывать и реального влияния на нормотворческую деятельность союзных республик. Эти обстоятельства, а также крах союзного государства, предопределили недолговечность специализированного конституционного надзора и замену его судебным конституционным контролем.

Вместе с тем для историков и конституционалистов представляют большой интерес многочисленные исследования этого периода, а также последующего времени, о конституционном надзоре СССР, а также тех республик, где он оказался реализованным.

5. *Обеспечение верховенства Конституции и ее правовой защиты самостоятельным и независимым органом судебного конституцион-*

[1] См.: Венгеров А.Б. Проблема непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права : сб. ст. / отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 80–81.

ного контроля – Конституционным Судом Российской Федерации (с 1991 г.).

Создание КС было вызвано к жизни как всем предшествующим ходом развития российской государственности и правовой мысли, так и объективными конкретно-историческими, правовыми и политическими обстоятельствами периода 1987–1990 гг., а не периода 1991–1993 гг. и избранной моделью ныне действующей Конституции, как это утверждает С.М. Шахрай[1], тем более что хронологически КС был назван в российской Конституции еще в конце 1990 г.

Принято считать, что с образованием КС в России начался новый этап в развитии конституционного контроля. В более широком социально-политическом смысле с этого времени началась собственно история отечественного конституционного правосудия, идейно и институционально подготовленная всеми предыдущими стадиями освоения концептуального «багажа».

В конце 1990-х гг. предпринимаются первые попытки научной периодизации истории конституционного контроля в нашей стране. Так, Е.Ю. Киреева предлагала выделить пять хронологических этапов в развитии этого института: 1) 1918 по 1922 г.; 2) 1922 по 1933–1936 г.; 3) 1936 по 1988 г.; 4) 1988 по 1991 г.; 5) с 1991 г.[2] Но большинство авторов в непродолжительной, но насыщенной событиями и делами истории Конституционного Суда Российской Федерации выделяли два периода (этапа): 1) с момента учреждения КС либо с принятия в 1991 г. первого Закона о Конституционном Суде РСФСР и до принятия 12 декабря 1993 г. ныне действующей Конституции Российской Федерации; 2) со времени вступления в силу вышеупомянутой Конституции и принятия на ее основе нового Федерального конституционного закона 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» по настоящее время[3].

---

[1] См.: Шахрай С.М. Федерализм и конституционное правосудие (проблемы теории, методологии, практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб. : СПб. ун-т МВД России, 2001. С. 11–12.

[2] См.: Киреева Е.Ю. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1997. С. 14.

[3] См., например: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 102–173; Марченко М.Н. Конституционный Суд в государственном механизме России на основе анализа Конституций РФ 1978 г. и 1993 г. // Разделение властей: история и современность. Спецкурс. М. : МГУ, 1996. С. 369–393 и др.

Таким образом, история конституционного правосудия России представляет собой цепь логически и политико-юридически взаимосвязанных звеньев в последовательности: 1) зарождение идей конституционного правосудия в стране (конец XVIII – начало XX в.); 2) не реализованная до конца попытка приспособления Верховного Суда СССР к осуществлению конституционного надзора (1924–1933 гг.); 3) период более полувекового осуществления конституционного контроля только в «квазипарламентских» формах (1936–1987 гг.); 4) осуществление охраны Конституции посредством специализированного конституционного надзора (1988–1991 гг.); 5) современная стадия судебного конституционного контроля.

Очевидно, что в так называемой современной стадии уже сейчас объективно обозначилось несколько отличающихся друг от друга этапов развития конституционного правосудия в нашей стране. Их условно можно бы назвать: первый – «переходным» в системе конституционного контроля (1990 – октябрь 1993 г.), второй – «модернизационным» или «стабилизирующим» в смысле статуса и практики (конец 1993–2000 гг.), третий – «современным» (с 2001 г.), развивающимся под влиянием многочисленных законодательных и политических изменений с начала нулевых годов по настоящее время. Но уже и сейчас высказываются сомнения, не закончился ли этот этап и не начался ли новый этап под влиянием изменений в 2016 г. в ФКЗоКС[1]. Вероятно, что он продолжен существенными поправками к Конституции, основанными на предложениях Президента Российской Федерации, вытекающими из его Послания Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. Учитывая это, сейчас намечены контуры для выделения этого третьего послемодернизационного периода (2001–2020 гг.) в истории конституционного правосудия в России. Именно в это время значительная часть институтов и норм в сфере конституционного правосудия, закрепленных в 1993–1994 гг. в её Конституции и ФКЗоКС, была изменена, преобразована либо косвенно восприняла идеи, отвергнутые на Конституционном совещании или при разработке и обсуждении проекта вышеупомянутого федерального конституционного закона.

[1] См.: Дудко И.А., Кряжкова О.Н. Поправки в Законе о Конституционном суде: новый этап или закрепление существующего? // Основные тенденции и перспективы развития современного права : материалы ежегод. Междунар. науч. конф. памяти проф. Ф.М. Рудинского, 19 апреля 2018 г. М. : МГПУ, 2018. С. 113–118.

И.А. Кравец

БИОКОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КАК ПРАВОВАЯ И ЭТИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ: ПРЕДМЕТНАЯ ОБЛАСТЬ И ПРОБЛЕМНАЯ ЗОНА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Конституционализм и биоэтика, основанные на человекоцентричном подходе и понимании новых прав человека в эпоху биотехнологий, биомедицины и нейротехнологий, в своем *коэволюционном развитии* порождают новый феномен – биоконституционализм, или антропологический биоконституционализм, который соединяет этические и правовые нормы и требования. В исследованиях российских и зарубежных ученых предлагаются для осмысления процессов взаимодействия конституционализма, прав человека и биоэтики в XXI столетии новые концепты (*биоконституционализм и антропологический биоконституционализм*); данные концепты необходимы для осмысления *нормативных требований* (как этических, так и юридических) *и правовых границ* использования биотехнологий и нейротехнологий, а также для разработки новых прав человека (дискуссионных по своей природе) в области биоэтики и биоправа, с одной стороны, нейроэтики и нейроправа – с другой. Ш.С. Джасанофф полагает, что право и биология взаимодействуют для определения сферы «быть живыми» в широком смысле (не только реализации права на жизнь) в сложных условиях развития естественного и социального порядка[1]. На наш взгляд, важное место в российской юриспруденции завоевывает конституционный человекоцентризм; соединяя классические элементы биоэтики и инновационные элементы конституционализма и биотехнологий, формируется антропологический биоконституционализм[2] с центральным и интегрирующим положением человеческого достоинства. Опираясь на международное мягкое право в области биоэтики, *биоконституционализм развивает универсальный подход к*

[1] Reframing Rights. Bioconstitutionalism in the Genetic Age / ed. S. Jasanoff. London ; Cambridge, 2011. P. 1–5.

[2] Кравец И.А. Антропологический конституционализм и гуманистическая аксиология правового статуса и достоинства личности // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 3. С. 5–19. doi: 10.25205/2542-0410-2020-16-3-5-19

пониманию человеческого достоинства, предполагающий гарантии (международно-правовые и внутригосударственные) *генетического равноправия*, а также тесную *взаимосвязь генома человека и его прав*, которые провозглашены во Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека (принятой 11 ноября 1997 г. ЮНЕСКО). Следует отметить многоплановую природу новых прав в сфере биотехнологий и нейротехнологий: они затрагивают вопросы *соматической* и *когнитивной целостности человека*, его когнитивной свободы и права на распоряжение телом, когнитивными способностями, право на социальное развертывание человеческого достоинства, тем самым комплексно влияя на все иные права человека. *Синоптический* характер *антропологического биоконституционализма* заключается в комплексном охвате различных тем биоэтического, нейроэтического характера, новых прав человека в сферах биотехнологий и нейротехнологий, государственных гарантий, которые имеют единый *экзистенциальный и гуманистический центр* в качестве принципа уважения, охраны и защиты достоинства (человека, трансчеловека, постчеловека, эмбриона, другого живого существа) в сфере биоправа и нейроправа. Как отмечают эксперты, биоэтика применяется к решению этических и социальных вопросов при использовании биотехнологий, которые понимаются как применение науки и технологий к живым организмам и их частям или к продуктам и моделям живых организмов[1]. Потребуются усилия не одного поколения конституционалистов для разработки новых направлений исследования в сфере антропологического биоконституционализма.

Э.С. Юсубов

ОБРАЗ ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Объективной научной проблемой сегодня является необходимость изучения сложности взаимоотношений человека с окружающим миром и осмысление его места в нём. В е XXI в. прочно утвердился плюрализм в понимании человека. Современный мир находится в

[1] Talbot M. Bioethics. An Introduction. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. P. 3–4.

постоянной динамике, которая непосредственным образом влияет на формы и смысл существования человека.

В гуманитарных науках и особенно в художественной литературе можно встретить различные описания образа человека: например, «бунтующий человек», «одномерный человек», «экономический человек», «подпольный человек», «постчеловек», «киберчеловек» и т.д. Подобное множество образов человека и его научно-художественное описание предопределеныо также сложными технологическими процессами и их влиянием на социальную и культурную жизнь.

В этих условиях общим знаменателем, легальным критерием примирения человека с окружающим миром является его описание в Конституции Российской Федерации. В конституционно-правовой науке образ человека обобщенно раскрыт в трех теориях. Во-первых, существует утверждение о том, что государство является господствующим субъектом во взаимоотношениях с человеком. Сторонники этого учения в принципе признают доминирование государства над всеми субъектами и социально-правовыми институтами. Во-вторых, весьма распространенным является учение о взаимоотношениях человека и государства, которое исходит из свободы личности. В-третьих, нельзя забывать о взглядах анархистов с их теорией неограниченной свободы человека, отрицанием государства как главного нарушителя прав и свобод человека.

Конституция Российской Федерации для формирования образа человека использует достоинства первых двух описаний. Таким образом, формируется баланс во взаимоотношениях человека с Российским государством. Однако в литературе сложилась довольно устойчивая позиция о том, что в нашем Основном законе доминирует либеральное учение о человеке. В качестве аргумента приводится конституционная норма, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Анализируя значение указанного положения Конституции, следует подчеркнуть, что его следует оценивать и применять во взаимосвязи с другими положениями Основного закона, включая его «неизменяемые» нормы об основных правах и свободах. Необходимо также принимать во внимание федеральные законы, которые регулируют взаимоотношения человека с Российским государством. Человек как социальное явление в повседневной жизни находится в обществе. Конституция Российской Федерации утверждает права, свободы и обязанности, которые гарантируют ему бескон-

фликтное взаимодействие с окружающим миром. Именно благодаря этому человек приобретает возможность реализовать свои жизненные цели.

Российская Конституция богата нормами и принципами, которые описывают этические и нравственные качества, необходимые человеку. Именно нравственные начала предопределяют ценностные установки и ориентиры человека в его самых многообразных отношениях с окружающим миром и действительностью. Конституционные поправки 2020 г. значительно усилили, прежде всего, нравственную ценность семьи как наиболее устойчивого социально-культурного и правового института. Это означает, что именно в семье человек приобретает самые ценностные жизненные ориентиры. Поэтому постоянная забота об укреплении и защите семьи, сохранение традиционных семейных ценностей являются обязанностью Российского государства.

Человек есть субъект социума и по этой причине естественным образом связан со всеми социальными, правовыми и нравственными нормами российского общества. Среди многочисленных форм включенности и участия человека в создании общественного и личного блага конституционные поправки 2020 г. важное значение придают участию в трудовой деятельности. Положения новой конституционной нормы о создании условий для устойчивого экономического роста государства и повышения благосостояния граждан и уважение человека к труду органически взаимосвязаны. Трудовая деятельность как одна из основ включенности человека в общественно полезную жизнь страны нуждается в соответствующей этической оценке и признании её защиты.

Представляется что уважение человека труда как почтительное отношение, основанное на признании заслуг, личных и профессиональных качеств, является этико-социальной ценностью. Признание творческой трудовой деятельности человека может означать, что наступает новый период существования человека в обществе.

Конституция России гуманизирует образ современного человека, его общественную сущность. Конституционные поправки «об идеалах предков», «вера в бога», «подвиг народа», «память защитников Отечества» обращены к религиозному сознанию. Общеизвестно, что человека невозможно до конца познать только на основе формализованных отвлеченно-нравственных норм. Это означает, что человек

связан с обществом и государством не только принципами права. Он постоянно создаёт свою индивидуальность, которая в социально-историческом смысле не может быть раскрыта без обращения к духовным идеалам и ценностям бытия.

Конституционный образ человека близок к идеальному представлению мира. Однако современные крайне сложные противоречивые процессы все больше актуализируют двойственность образа человека. Двойственность выражается именно в сфере осознания своей индивидуальности, собственной актуальности самореализации. Конституционные поправки 2020 г., учитывая этот фактор, вводят в правосознание человека новые смыслы в жизни касательно доверия, гражданского мира и солидарности.

Человек связан с обществом и государством не только принципами права. Он постоянно сознает свою индивидуальность, которая в социально-историческом смысле, не может понята без обращения к духовным ценностям бытия.

Е.В. Раздъяконова

ПРИНЦИП РАВЕНСТВА И СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ В КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Конституция Российской Федерации, закрепив федеративное устройство, установила пределы самостоятельности субъектов РФ в регулировании общественных отношений. И.А. Кравец верно замечает: «Федеративное государство обладает сложной многосоставной правовой системой, которая предполагает функционирование федеральной системы права и права субъектов федерации»[1].

Существующий конституционный механизм разграничения предметов ведения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами предусматривает возможность осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к совместному ведению РФ и субъектов (ст. 72 Конституции РФ), а также по вопросам исключительного ведения субъектов РФ. При этом вместе с властью

[1] Кравец И.А. Формиирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва ; Новосибирск : ЮКЭА, 2002. С. 348.

разделяется и ответственность, особенно в отношении благосостояния населения. Множественность уровней власти в федерализме порождает возможности дифференциации и диспропорции в правовом регулировании различных правоотношений. Но приверженность федерализма идеям справедливости и демократии налагает на органы публичной власти обязанность принимать решения с чувством ответственности за недопущение неравенства в доступе к позитивным правам и повышению благосостояния человека. В силу того что в федеративных системах разграниченная власть подлежит контролю, должно иметь место эффективное регулирование злоупотреблением властью и действенный механизм защиты прав и свобод.

Субъектам РФ присущи экономическая и социальная ассиметрия, порождающая, как следствие, неравное положение граждан РФ, проживающих на территории разных субъектов. Часто это вызвано не только различными экономическими, климатическими, национальными и иными условиями, существующими в субъекте РФ, но и разными подходами в правовом регулировании однотипных правоотношений.

Как указал Майкл Берджесс на примере американского федерализма, предпосылки асимметрии включают разнообразие политических традиций, социальный плюрализм, территориальные различия или территориальность, социально-экономические факторы и демографические модели[1].

На практике органы государственной власти субъекта РФ часто руководствуются исключительно своими экономическими и иными возможностями, особенно в части регламентации социально-экономических прав граждан, создавая предпосылки неравенства, порождая социальную несправедливость.

Ярким примером неравенства является то, что законодательством субъекта РФ самостоятельно определяются критерии многодетной семьи с учетом присущих им культурных, национальных и иных особенностей, социально-экономического состояния, демографической обстановки в регионе и иных факторов.

В районах Крайнего Севера мать может считаться многодетной, если растит двоих детей и имеет необходимый трудовой стаж, в Республике Марий Эл такой статус приобретается только после рождения четвертого ребенка.

---

[1] Michael Burgess, su 28.

Но больше всего вопросов вызывает длительность правового статуса самой многодетной семьи. Так, льготы и гарантии, по законодательству г. Москвы, предусмотрены многодетной семье, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей до достижения *младшим* из них возраста 18 лет (до достижения 23 лет), а в Санкт-Петербурге и в большинстве субъектов РФ семья теряет статус многодетной при достижении *старшим* из трех детей возраста 18 лет. Таким образом, существует неравенство в социально-экономическом обеспечении одной категории населения на территориях разных субъектов РФ, в то время как Конституция РФ исходит из приоритета принципа равенства.

В проекте Федерального закона «Об основах правового положения многодетных семей в Российской Федерации», внесенном на рассмотрение в Государственную Думу в июне 2021 г., многодетная семья – это семья, неполная семья, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения младшим из них возраста 18 лет (не более чем до достижения 23 лет[1]). В случае принятия закона в такой редакции многолетняя проблема решится, но это не единственный пример, и устранение фактического неравенства каждый раз путем федерального регулирования ставит под удар саму сущность федеративного социального государства.

Федерализм как тип государственного устройства является устойчивым выражением принципа конституционализма, сохраняющего единство государственной власти и достижения конституционных целей посредством взаимного сотрудничества и координации между центральным правительством и правительствами субъектов.

Уильям Райкер, который верил в федерализм как конституционную сделку, считал, что федерализм не имеет уникальных достоинств, кроме элементов в социальном порядке, в котором личные свободы могли процветать, а права меньшинств были защищены[2]. Таким образом, ориентация на права человека неотъемлемы и имплицитны в федерализме.

В то же время неравные, в том числе географические условия существования субъектов РФ в определённых случаях порождают

[1] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1194379-7 (дата обращения: 26.01.2022).

[2] William H. Riker. Federalism : Origin, Operation and Significance 2. Boston : Little, Brown & Co, 1964.

вполне обоснованную разницу правового регулирования. Другой пример регионального регулирования социально-экономических прав той же категории населения – многодетной семьи: в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 3 Закона Белгородской области № 74 от 08.11.2011 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям» граждане, имеющие трех и более детей, имеют право на однократное приобретение земельного участка… по договору купли-продажи на условиях частичной оплаты рыночной стоимости.

Прокуратура Белгородской области пыталась эту норму оспорить в судебном порядке. Но в удовлетворении заявленных требований отказано, в том числе и в Верховном Суде РФ, вывод которого заключается в том, что федеральный законодатель предоставил полномочия по определению оснований, круга лиц и условий для бесплатного предоставления земли законодателю субъекта Российской Федерации[1].

Такой подход вполне согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, в которой Суд подчеркнул: «…он (субъект РФ) должен находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния бюджета субъекта Российской Федерации, это оказывается объективно невозможным, – по крайней мере, максимально смягчить негативные последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение соответствующих мер социальной поддержки»[2].

Основанное на федерализме разнообразие правовых норм само по себе скорее является логической необходимостью. Однако выпячивание его вне контекста и без осознания последствий означает вторжение в систему прав и свобод и благосостояния населения. А механический подход к праву, выражающийся просто в надлежащей правовой процедуре, предпочитающий форму содержанию, создает несправедливость, и поэтому его следует избегать, например ориентацией

---

[1] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/judicial-practice?item=64463400 (дата обращения: 26.01.2022).

[2] По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М.С. Колесниковой : Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2018 г. № 13-П. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision323307.pdf (дата обращения: 26.01.2022).

субъектов на лучшие практики других субъектов, особенно в части установления критериев наличия правовых статусов отдельных категорий граждан.

Е.В. Лунгу

ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ ТЕКСТ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Наличие конституции в современном мире следует рассматривать как неотъемлемый признак государства наравне с такими признаками, как публичная власть, территориальный принцип организации населения и органов государственной власти, взимание налогов, суверенитет[1]. Статус конституции как признака современного государства подтверждается стремлением не только признанных, но и непризнанных государств принять конституцию (80% непризнанных государств приняли конституции).

Стремление к построению конституционных правоотношений содержится в поправках к конституциям многих государств, например, Индонезии (2002 г. – расширение перечня прав и свобод человека, создание Конституционного суда), Италии (2007 г. – признание смертной казни незаконной, 2012 г. – о сбалансированности бюджетов всех уровней), Коста-Рики (2015 г. – признание государства многонациональным и многокультурным). В то же время показательными являются поправки к конституционным текстам Лихтенштейна (в 2003 г. фактически закреплена неограниченная монархия), Доминиканской республики (в 2015 г. ввела запрет на однополые браки и аборты, разрешила повторное переизбрание действующему президенту Данило Мединy), Камеруна (в 2008 г. президенту предоставлен иммунитет от судебного преследования за его действия в качестве президента и позволено главе исполнительной власти баллотироваться на неограниченном количестве повторных выборов). Нередки случаи, когда поправки к конституциям закрепляют разнонаправленные стремления государства, например, Латвия (2014 г. – признание Латвии страной латышей, 2009 г. – введена возможность для избирателей инициировать референдум для досрочного роспуска парла-

[1] Иванов Р.Л. Признаки государства // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 3 (44). С. 6–22.

мента), Танзания (2000 г. – президент получил право назначать до 10 членов парламента, в то же время увеличено количество мест для женщин с 15 до 20%), Зимбабве (2013 г. – обнуляются сроки полномочий действующего президента, но предусматривается принятие закона о правах человека, который должен обеспечить свободу слова, передачу больше власти от центральных органов местным). Конституция в современном мире – это, прежде всего, инструмент формализации сложившихся государственно-правовых отношений, наделенный высшей юридической силой и особым порядком внесения поправок. Особое правовое положение конституции создает некую гарантию стабильности таких отношений.

Способы внесения поправок в конституционные тексты как формально-юридической основы возникновения, изменения и прекращения конституционных правоотношений также должны способствовать стабильности государственных правоотношений. В 36,5% случаев конституционные тексты изменялись путем референдума, в 56% – представительными органами (как парламентами, так и специально созданными органами) и лишь в 7% принимались актами глав государств. Необходимо отметить, что выбранный способ внесения поправок в конституционные тексты напрямую не оказывает существенного влияния на процессы возникновения, изменения или прекращения конституционных правоотношений.

А.В. Сенатов, Ю.А. Сенатов

СБЕРЕЖЕНИЕ НАРОДА КАК ОДНО ИЗ ВАЖНЕЙШИХ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со стратегией национальной безопасности Российской Федерации сбережение народа и развитие человеческого потенциала является одним из основных национальных приоритетов нашей страны. Российские духовно-нравственные идеалы и культурно-исторические ценности, талант народа лежат в основе государственности и являются фундаментом для дальнейшего развития страны[1]. Основными целями государственной политики в сфере сбережения

[1] О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СПС «Гарант».

народа России и развития человеческого потенциала являются устойчивый естественный рост численности и повышение качества жизни населения, укрепление здоровья граждан, сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования населения, воспитание гармонично развитого и социально ответственного гражданина.

Народ является носителем суверенитета Российской Федерации и ее главным достоянием. Российские духовно-нравственные идеалы и культурно-исторические ценности, талант народа лежат в основе государственности и являются фундаментом для дальнейшего развития страны.

21 апреля 2021 г. в своем послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил сбережение народа России высшим национальным приоритетом Российской Федерации[1].

В настоящее время данные официальной статистики показывают, что естественная убыль населения в Российской Федерации по итогам 2020 г. превысила 577 575 человек[2]. Основными причинами данной проблемы являются: негативные последствия пандемии, связанные с высокой смертностью граждан от новой коронавирусной инфекции, сокращение рождаемости, сокращение доходов населения, высокий уровень инфляции, проблемы в здравоохранении и др.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции возросла смертность граждан, больных хроническими заболеваниями, которым своевременно не оказывалась плановая медицинская помощь. В период пиковых нагрузок больницы поликлиники вынуждены были сократить или даже приостановить плановый прием пациентов. В результате этого выросла смертность населения. Также многие семьи из-за неопределенности с ситуацией в стране не рассматривали вопрос рождения детей. Кроме того, сократились доходы граждан в связи с переходом граждан на дистанционный режим работы. Многие люди остались без средств к существованию, потому что потеряли работу. В результате данных обстоятельств средняя продолжитель-

[1] Послание Президента Федеральному Собранию. URL: URL: http://duma.gov.ru/legislative/documents/president/ (дата обращения: 27.02.2022).

[2] Общий прирост постоянного населения. URL: https://showdata.gks.ru/report/278934/ (дата обращения: 27.02.2022).

ность жизни в 2020 г. упала до 71,1 года (по сравнению с 73,3 года в 2019 г.)[1].

Таким образом, Правительству Российской Федерации необходимо предпринять срочные меры по реформированию здравоохранения, поддержке материнства и семьи, повышению реальных доходов граждан и др. Это позволит реализовать стратегию, озвученную Президентом Российской Федерации, который предлагает к 2030 г. выйти на устойчивый рост населения и добиться, чтобы средняя продолжительность жизни в России составила 78 лет.

Ю.Н. Лебедева

НОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

В 2021 г. избирательное право претерпело ряд изменений, которые имели как положительные последствия, так и побуждали подумать о новшествах таких положений.

Федеральный закон №-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2012 г. (в ред. от 04.06.2021) (далее – ФЗ №-67) летом этого года внес следующие изменения в избирательный процесс.

Во-первых, меняется круг участников избирательного процесса, так как теперь пассивное избирательное право ушло от граждан России, безусловно, в отношении которых вступило решение суда о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Законы конкретно перечислили лиц, на которых распространяется данное ограничение. Это учредители, члены коллегиального руководящего органа, руководители, заместители руководителя, руководители регионального или другого структурного подразделения, заместители руководителя регионального или другого структурного подразделения, участник, член, работник экстремистской или террористической ор-

[1] Средняя продолжительность жизни в России 2021 г. URL: https://migranturus.com/srednyaya-prodolzhitelnost-zhizni-v-rossii/ (дата обращения: 27.02.2022).

ганизации или иное лицо, причастное к деятельности экстремистской или террористической организации. При этом необходимо учитывать срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

Однако мы должны понимать, что положения Федерального закона распространяются на достаточно большую группу лиц, это и участники, и члены, и работники экстремистской или террористической организации и иные лица, в действиях которых вступившим в законную силу решением суда установлена причастность к деятельности экстремистской или террористической организации: непосредственная реализация целей и (или) форм деятельности (в том числе отдельных мероприятий), в связи с которыми соответствующая организация была признана экстремистской или террористической, и (или) выражение поддержки высказываниями, включая высказывания в сети Интернет, либо иными действиями (предоставление денежных средств, имущественной, организационно-методической, консультативной или иной помощи) тем целям и (или) формам деятельности (в том числе отдельным мероприятиям) соответствующей организации, в связи с которыми она была признана экстремистской или террористической.

Лица, являвшиеся учредителями, руководителями коллегиального руководящего органа и подобного, по природе руководителями не могут быть избраны до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации. Для них это более высокая степень наказания, для остальных мы видим следующее положение.

Лица, являвшиеся участниками, членами, работниками экстремистской или террористической организации или иным лицом, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, не могут быть избраны до истечения трех лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации. Но активное избирательное право у всех остается.

Несмотря на то что далее положения ФЗ №-67 относятся ко всем выборам в России, аналогичное положение внесли в Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. №-20 ФЗ «О выборах депутатов Государ-

ственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». И мы это наблюдаем достаточно часто, так как правоприменители могут не увидеть достаточно важное положение основного Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

А.В. Сигарев

ПРОБЛЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ В ДОКЛАДАХ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ (2000–2020 гг.)

Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в РФ (далее – Уполномоченный) являются не просто важным источником информации о ситуации в правозащитной сфере. Будучи государственным институтом, Уполномоченный в своих докладах отражает систему приоритетов государства в области прав человека и дает официальные оценки возникающим здесь проблемам.

Одна из таких проблем – экстремизм. Это сложное и неоднозначное социально-правовое явление. С одной стороны, экстремизм представляет собой серьезную угрозу фундаментальным правам человека. С другой стороны, чрезмерная и не вполне корректная деятельность правоохранительных органов по борьбе с экстремизмом также может привести к нарушению целого ряда прав и свобод человека и гражданина.

На примере проблемы экстремизма мы видим, насколько важно сохранять баланс между публичными и частными интересами. Анализируя отражение данной тематики в ежегодных докладах Уполномоченного, можно проследить, как этот баланс изменялся.

В период до 2002 г. проблема экстремизма в докладах не находила отражения. Первое упоминание об экстремизме содержится в докладе Уполномоченного за 2002 г. В этом году был принят Федеральный закон № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В докладах за 2002–2005 гг. Уполномоченный акцентирует внимание на опасности экстремизма (прежде всего, национального и религиозного), выступает за усиление борьбы с ним.

Доклад за 2006 г. демонстрирует изменение тональности. Впервые Уполномоченный выступает с критикой Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», призывает уточнить и

конкретизировать понятие экстремизма, размытость которого открывает возможности для двусмысленных толкований и злоупотреблений.

Далее критика Уполномоченного в адрес закона о противодействии экстремизму и особенно практике его применения нарастает, достигая пика в докладах за 2011 и 2012 гг. Описывая многочисленные случаи неправомерного применения антиэкстремистского законодательства, Уполномоченный требует, чтобы любые меры борьбы с экстремизмом соответствовали принципу правовой определенности, поскольку квалификация экстремизма чаще всего зависит от усмотрения правоприменителя и не имеет четких однозначных критериев. Уполномоченный также обращает внимание на некорректную процедуру признания информационных материалов экстремистскими.

Начиная с доклада за 2014 г. и по 2020 г. риторика Уполномоченного по проблематике противодействия экстремизму становится намного более сдержанной, а объем посвященных ей фрагментов заметно снижается. Уполномоченный по-прежнему призывает решить проблему произвольного толкования понятия «экстремизм», но избегает жесткой критики деятельности правоохранительных органов и судов.

Представляется, что описанные выше изменения связаны как с динамикой общей политической ситуации в стране, так и ролью личности. В период 2004–2014 гг. должность Уполномоченного занимал Владимир Петрович Лукин, он в своей деятельности проявил честность и принципиальность, показал, что Уполномоченный может быть независимым, объективным и эффективным институтом защиты прав человека.

Д.А. Авдеев

ПРОБЛЕМАТИКА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Неопределенность российской формы правления и сложность ее идентификации до сих пор относятся к числу одних из самых дискуссионных вопросов. Формулировка ч. 1 ст. 1, равно как иные положения российской Конституции, не позволяют со всей очевидностью отнести отечественную форму правления к тому или иному виду республики. Несмотря на полемичность вопроса о виде формы правления в России, большинство исследователей склоняются к характеристике

ее как президентской или суперпрезидентской республики при этом ряд ученых рассматривает ее как смешанную республику.

Однако, как это ни странно, сложившаяся модель государственного правления в Российской Федерации в настоящее время отвечает не всем признакам президентской республики. К числу признаков президентской республики относят: отсутствие у президента права роспуска парламента, а у парламента – права выражения вотума недоверия правительству[1], совмещение президентом функций главы государства и главы правительства[2], формирование правительства только президентом[3].

Убеждены, что классификация республиканских форм правления нуждается в дальнейшем пересмотре, так как не в полной мере отвечает современному уровню развития государственности и сложившимся моделям форм правления нынешних государств. Следует признать, что модернизация классических форм правления (президентской и парламентской), выражающаяся в заимствовании различных их признаков и черт, привела к появлению новых моделей (разновидностей) республик[4]. В этой связи полагаем, что необходимо находить новые критерии и способы разграничения форм государственного правления, которые бы соответствовали именно современным параметрам организации высших органов государственной власти. К числу таковых следует отнести концентрацию компетенционных полномочий в том или ином центре, что позволяет говорить о *монократических* и *поликратических* видах правления[5]. Если в государстве значительный объем полномочий по государственному управлению со-

---

[1] Честнов И.Л. Теория государства и права : учеб. пособие для бакалавриата. Ч. 1: Теория государства. СПб. : СПб. юрид. ин-т (филиал) академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. С. 56.

[2] Бялт В.С. Теория государства и права в схемах : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2022. С. 71.

[3] Старков О.В., Упоров И.В. Теория государств аи права : учебник / под общ. ред. О.В. Старкова. 4-е изд. М. : Дашков и К, 2018. С. 40.

[4] Авдеев Д.А. Юридическая природа, содержание и виды формы правления: новый взгляд и уход от стереотипов (к постановке проблемы) // Государство и право. 2015. № 12. С. 30–37; Его же. Юридическая природа, содержание и виды формы правления: новый взгляд и уход от стереотипов (к постановке проблемы) (окончание) // Государство и право. 2016. № 1. С. 59–67.

[5] Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 119.

средоточен в одном центре, то речь идет о *монократии* (монократической форме правления), если же компетенционные полномочия распределяются между двумя политическими центрами, осуществляющими государственное управления, то в таком случае можно говорить о *поликратии* (поликратической форме правления).

Конституционное-правовая реформа 2020 г., по нашему мнению, была направлена на конституционализацию монократической формы правления, закрепляя за главой Российского государства значительный объем компетенционных полномочий, сконцентрировав в руках главы государства (президента) основные рычаги и способы, с помощью которых можно осуществлять государственное управление, используя при этом механизмы юридического контроля и надзора. Положение российского президента как руководителя исполнительно-распорядительной ветви власти, его самостоятельность по формированию Правительства, его прерогативы по участию в организационной деятельности ряда органов государственной власти свидетельствуют о конституировании монократических начал отечественной формы правления.

А.В. Кукушкина

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1 июля 2018 г. исполнилось 50 лет со дня открытия для подписания Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Государствами, обладающими ядерным оружием, считаются те, кто произвел и взорвал ядерное оружие или другое ядерное взрывное устройство до 1 января 1967 г. Их пять – Россия, США, Китай, Великобритания и Франция. Со статусом ядерной «пятерки» согласились все, кто присоединился к ДНЯО[1].

Принятие договора стало итогом борьбы за нераспространение ядерного оружия, поскольку понимание того, что чем больше государств будет обладать ядерным оружием, тем сложнее будет достичь

[1] Ульянов М., Лысенко М. Договор о нераспространении ядерного оружия – итоги, вызовы, перспективы. К 50-летию Договора о нераспространении ядерного оружия // Международная жизнь. 2018. Июнь. С. 6–13.

договорённости о его запрещении и тем выше будет вероятность возникновения ядерной войны, побудило большинство членов международного сообщества предпринять усилия по предотвращению такого процесса[1].

Государства-участники обязуются не передавать кому бы то ни было оружие или другие взрывные устройства, а также контроль над таким оружием или взрывными устройствами ни прямо ни косвенно; равно как и никоим образом не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или приобретению каким-либо иным способом ядерного оружия или других взрывных устройств, а также контроля над таким оружием или взрывными устройствами (ст. 1). Статья V Договора предусматривает, что государствам-участникам, не обладающим ядерным оружием, на недискриминационной основе должны быть доступны материальные блага от любого мирного применения ядерных взрывов, и они будут в состоянии получать такие блага в соответствии со специальным международным соглашением через соответствующий международный орган.

Заместитель министра иностранных дел Сергей Рябков отметил, что российское видение вопросов над вооружениями, разоружения и нераспространения остается весьма традиционным[2].

Прогресс в сфере контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения – для нас это в первую очередь одно из средств обеспечения национальной безопасности РФ – в данном случае с использованием политических и дипломатических инструментов. Еще в концепции внешней политики РФ 2016 г. эта функция российской дипломатии особо подчеркивалась и ставилась на первое место. В январе 2022 г. Министерство иностранных дел России подготовило обновленную редакцию Концепции внешней политики РФ, заявил президент Владимир Путин[3].

2 июня 2020 г. Указом Президента РФ приняты «Основы государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдер-

[1] Иванченко Н.С. Природоохранительный аспект международно-правовой проблемы разоружения. Л. : Изд-во ЛГУ, 1983. С. 111.

[2] Рябков С. Россия сохраняет приверженность традиционным юридически обязывающим инструментам / Верификация: опыт, перспективы и новые идеи // Индекс безопасности. 2020. № 2. С. 41.

[3] URL: https://www.interfax.ru/russia/818974 (дата обращения: 31.01.2022).

живания»[1], где закреплено, что принципами ядерного сдерживания являются в том числе соблюдение международных обязательств в области контроля над вооружениями.

Отметим, что 3 января 2022 года было принято «Совместное заявление лидеров пяти государств, обладающих ядерным оружием, о предотвращении ядерной войны и недопущении гонки вооружений», где отмечается, что в ядерной войне не может быть победителей и она никогда не должна быть развязана[2].

А.А. Макарцев

ИНСТИТУТ ОТЗЫВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Правовую основу отзыва выборных лиц местного самоуправления составляют положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно ст. 24 этого Закона «голосование по отзыву проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума».

На уровне субъектов РФ получили развитие несколько моделей правового регулирования института отзыва выборных лиц местного самоуправления. Основы правового регулирования отзыва на уроне субъекта РФ закладывают законы, закрепляющие региональную систему местного самоуправления. В ряде субъектов Федерации отношения, связанные с отзывом выборных лиц местного самоуправления, регламентируются отдельными кодифицированными актами – избирательными кодексами, которые были приняты в начале XXI в. Например, в Избирательном кодексе Белгородской области регулиро-

[1] Указ Президента РФ от 2 июня 2020 г. № 355 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания» // СПС «ГАРАНТ». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74105990/

[2] Совместное заявление лидеров пяти государств, обладающих ядерным оружием, о предотвращении ядерной войны и недопущении гонки вооружений. URL: https://tass.ru/politika/13349161

вание этих общественных отношений ограничивается п. 1 ст. 15 «Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц» (глава «Общие положения об отзыве депутатов, выборных должностных лиц»), в котором закрепляется возможность реализации отзыва на местном уровне и содержатся отсылочные нормы в части закрепления оснований отзыва.

В ряде субъектов РФ были приняты законы, непосредственно посвящённые отзыву депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления (Пермская область, Республика Бурятия, Архангельская область и др.). Отличительной чертой этих нормативных правовых актов является подробная регламентация отзыва, понятная не только специалистам в области конституционно-правового регулирования, но и рядовым гражданам.

Необходимо отметить, что на фоне иных нормативных актов выделяются законы Архангельской области и Республики Бурятия. Позитивным моментом является закрепление в приложениях этих законодательных актов форм документов, связанных с отзывом. На практике это наверняка упростит инициаторам отзыва оформление документов, у них не будет необходимости проводить аналогию с референдумной документацией с документами, связанными с отзывом. Наличие форм документов существенно облегчает реализацию контрольных функций соответствующих избирательных комиссий в отношении законности проведения процедур.

Законы, регулирующие проведение местного референдума, приняты во всех субъектах Федерации. В некоторых субъектах действуют законы, посвященные регулированию только местного референдума (Вологодская область, Камчатский край, ХМАО – Югра, Астраханская область и др.). В других субъектах Федерации приняты законы, регулирующие проведение нескольких видов референдумов на территории региона (Кировская область) либо референдумов и отзыва (Ярославская область и др.).

В большинстве этих актов отзыву посвящена одна из статей (Астраханская область, Амурская область, Краснодарский край, Вологодская область и др.), в которой констатируется возможность применения норм закона при инициировании и проведении отзыва. Некоторые региональные законы о местном референдуме не содержат статей, касающихся возможности применения их правовых норм в части реа-

лизации процедуры отзыва выборных лиц местного самоуправления (Новосибирская область).

На уровне местного самоуправления положения, имеющие отношение к отзыву, содержатся в уставах муниципальных образований. Исходя из уровня правого регламентирования общественных отношений все уставы можно разделить на две группы. Одни ограничиваются закреплением возможности отзыва, статуса инициативной группы, количеством ее членов, основаниями отзыва, правом отзываемого дать объяснения (Устав муниципального округа «Текстильщики» г. Москва, Устав МО «Гиагинский район» Республики Адыгея и др.). Другие уставы достаточно подробно определяют процедуру отзыва, дают характеристику форм документов (Устав поселения Воскресенское Ленинского муниципального района Московской области и др.): регламентация собрания, оформление документов и т.д.

Подводя итоги, хочется отметить фактически полное отсутствие нормативного оформления процедуры отзыва. Более того, различный уровень формализации в нормативной правовой базе субъектов Российской Федерации правовых инструментов инициирования и реализации отзыва минимизирует роль этого правого института как формы народовластия. Институт отзыва должен быть строго регламентирован и институционализирован. С одной стороны, отсутствие или недостаточность нормативного регулирования как на федеральном, региональном, так и местном уровнях приводит к умалению политических прав граждан, к фрагментарному регулированию общественных отношений, связанных с выражением воли граждан. С другой стороны, оформление отзыва в качестве легальной правовой процедуры позволит четко определить механизмы его реализации (принципы, средства, субъекты, меры социального и юридического свойства).

Как справедливо отмечается в научной литературе, необходимо создать условия для развития местного самоуправления, в том числе посредством регламентации отзыва выборных лиц, чтобы он перестал быть фантомным[1]. Отзыв депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления не просто процесс, по завершению которого лицо, занимающее публичную

[1] Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 39.

должность, ее лишается / не лишается. В первую очередь это форма управления и принятия публично властных решений. И от того, существуют ли реальные механизмы инициирования и реализации отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, зависит легитимность не только системы муниципальной власти, но и публичной власти в целом.

С.С. Коновальчикова

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 г.

Поправка 2020 г. в Конституцию Российской Федерации о единой системе публичной власти внесла свои коррективы в правовой статус регионального парламента. С принятием нового Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон о региональной власти) становится особенно актуальным решение ряда задач.

Глава 2 Закона о региональной власти, посвященная региональному парламенту, вступает в силу 1 июня 2022 г. Она включает ряд новелл. Отметим следующее. В науке конституционного права при изучении правового статуса регионального парламента основной интерес связан с проблемой осуществления регионального парламентского контроля[1], другой предмет обсуждения – необходимость формирования «профессионального» регионального парламента[2]. В связи с принятием Закона о региональной власти возникает закономерный вопрос: учтены ли пожелания ученых-юристов по решению указанных проблем?

[1] См., например: Дудко И.Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica. 2017. № 1. С. 215–220. doi: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.215-220

[2] См., например: Фомичева О.А. Профессиональная деятельность депутата регионального парламента как основа законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 55–58.

Законодатель расширил круг принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, отнеся к ним в том числе парламентский контроль (ч. 13 ст. 2). При исполнении контрольных функций региональный парламент заслушивает ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 8) или вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 30). Отдельно отметим, что региональный парламент осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, пределы и формы которого должны быть установлены конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 8). В новом правовом регулировании вновь видится отсутствие системного подхода к решению вопроса осуществления регионального парламентского контроля. В то же время наделение регионального парламента реальными контрольными полномочиями повысит его конституционно-правовой статус.

Другая новелла Закона о региональной власти связана с тем, что исключена возможность осуществления депутатом депутатской деятельности на профессиональной основе в определенный период. Таким образом, депутат регионального парламента либо осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной (постоянной) основе, либо без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе) (ч. 1 ст. 17). При этом количество депутатов, работающих на профессиональной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Предполагается, что такие депутаты смогут полноценно заниматься законотворческим процессом на протяжении всего созыва регионального парламента. Оценить эффективность указанной новеллы в настоящее время достаточно сложно: окажет ли она влияние на качество работы регионального парламента, поскольку меры ответственности депутата, закрепленные в ч. 22 ст. 19 Закона о региональной власти, не связаны с исполнением им профессиональных обязанностей.

Т.И. Ряховская

К ВОПРОСУ ОБ УТОЧНЕНИИ СМЫСЛА ТЕРМИНОВ «КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ» И «КОНСТИТУЦИОННАЯ САМОБЫТНОСТЬ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

В Российском и зарубежном государственном праве вопрос о понимании и наполнении категории «конституционная идентичность» становится все более актуальным, что связано не только с тенденцией универсализации норм основных законов, но и активизацией деятельности наднациональных судебных органов.

Поиск определения обозначенного понятия осложняется отсутствием легального закрепления его содержательного наполнения. Данная категория встречается в п. 2 ст. 4 Договора о Европейском союзе, общепринятый перевод которого излагается так: «Союз соблюдает равенство государств-членов перед Договорами, уважает национальную индивидуальность государств-членов»[1], но, читая это же положение в оригинале, обнаруживается, что оно содержит не «национальную индивидуальность», а «national identities»[2], что по-русски звучит как «национальные идентичности». Возможно, именно последнее отразилось на представлении отечественной государственно-правовой мысли, в которой «конституционную идентичность» понимают как конституционные особенности государства. Однако «identities», взятое отдельно, переводится как «сходство», т.е. ни о каких особенностях здесь и не говорится.

В России «конституционная идентичность», судя по смыслу научных материалов и практике Конституционного Суда РФ, употребляется скорее как конституционная индивидуальность, несхожесть, что несколько противоречит лексическому значению этих оборотов.

Анаит Манасян предлагает подход, согласно которому конституционная идентичность имеет две стороны: внутреннюю (конституционная самобытность) и внешнюю (конституционная идентичность)[3].

---

[1] Договор о Европейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (прекратил действие). URL: http://base.garant.ru/2566557/1b93c134b90c6071b4dc3f495464b753/#ixzz5o2kxt0px (дата обращения: 20.01.2022).

[2] Там же.

[3] Manasyan A. The idea of constitutional identity in the modern constitutional thought // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 81.

Однако, полагаем, категории «конституционная идентичность» и «самобытность» – это все же не части одного целого. Так, первая – это то общее, что присуще Основным законам государств, возникающее благодаря процессам рецепции и влиянию международно-правовых норм, и её синоним – универсальность. В свою очередь, конституционная самобытность – явление, которое складывается из таких составляющих, как преемственность, конституционные реставрации, легально закрепленный национальный интерес.

В Постановлениях Конституционного суда РФ от 14.07.2015 № 21-П[1] и от 19.01.2017 № 1-П[2] можно обнаружить, что используется формулировка «конституционная идентичность», которая, по его мнению, – это в первую очередь нормы о фундаментальных правах, нормы об основах конституционного строя, хотя по смыслу напрашивается конституционная самобытность, а перечисленное может совпадать и с другими государствами и не быть абсолютно уникальным.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что решения Конституционного Суда РФ окончательны и обжалованию не подлежат. В связи с этим предлагается введение такой категории, как конституционная универсальность для обозначения общих явлений в основных законах стран мира, а конституционную идентичность понимать как нечто особенное, формирующее индивидуальные, самобытные черты конституционного права отдельно взятого государства.

А.М. Барнашов

ЕДИНСТВО СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И РАЗВИТИЕ СБАЛАНСИРОВАННЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ ЕЕ ЭЛЕМЕНТАМИ

Направление и темпы развития общества во многом зависят не только от уровня его самоорганизации и самоуправления, но и от характера и особенностей властного руководства социальными процессами, от форм контроля за соблюдением социальных норм, способов и средств их защиты от нарушения.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание Законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.217 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 5. Ст. 866.

Глубинные истоки власти, отраженные в мифологии, коренятся в объективной необходимости преодоления первобытного хаоса, произвола и создания «упорядоченного пространства бытия». Неизбежность рождения властвующего начала в мире людей связана с потребностью осмысленного соединения и направления их совместных действий для получения полезного результата, достижения общих согласованных целей, обеспечения предсказуемости поведения каждого человека и даже борющихся между собой сил в рамках определенных правил и тем самым упорядочения общественной жизни, сохранения целостности и единства всего общества.

Возникновение государства и публичной политической власти выражает обретение обществом качеств саморегулирующейся *системы*, должным образом структурированной и развивающейся на своей собственной основе.

Публичная власть представляет собой открытую динамичную систему самостоятельных элементов, обладающую качествами единства и целостности во всем многообразии их активного взаимодействия при осуществлении своих функций и полномочий в соответствии с суверенной волей народа как источника учредительной власти.

Власть народа в Российской Федерации – это верховная власть, которая осуществляется в различных формах (*публичной*: государственной и муниципальной, *непубличной*: общественной и корпоративной); реализуется на разных уровнях (федеральном, субъекте Федерации, автономных образованиях, местного самоуправления и других территориальных коллективов) (В.Е. Чиркин).

Конституция РФ устанавливает, что государственная власть в России строится на взаимосвязанных принципах: «единстве системы государственной власти» (ч. 3 ст. 5) и «разделении властей» (ст. 10).

При фактической реализации принципа разделения властей наиболее трудной задачей является достижение единства государственной деятельности, т.е. создание внутренне упорядоченного, целостного и динамичного конституционного механизма взаимодействия и сотрудничества всех ветвей государственной власти, обеспечения согласованного воздействия различных органов на общие процессы, на решение сложных вопросов публичного характера.

Категория «публичная власть», давно используемая в доктрине, получила современную конституционную легитимацию в обновленном тексте Основного закона и объединяет две ее разновидности –

государственную и муниципальную, осуществляющие публичное управление и самоуправление в обществе в целях создания достойных условий жизни и свободного развития людей.

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. указывается, что под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции).

Важную роль в развитии и повышении эффективности этой формы публичной власти играет поддержка государством местного самоуправления, реальная помощь федеральных и региональных государственных органов муниципалитетам: передача им в собственность или пользование определенных объектов, зданий, выделение дотаций, организационное, кадровое и иное содействие в осуществлении ими публично-властной деятельности.

В контексте конституционной реформы важное значение имеет дальнейшее совершенствование комплексной системы публичного управления и самоуправления в России, связанное с корректировкой полномочий многих федеральных, региональных и местных органов и усилением их согласованного, взаимодополняемого воздействия на вертикальном и горизонтальном направлениях посредством оптимального сочетания прямых и обратных связей, взаимного контроля и ответственности в интересах общества и государства (А.В. Безруков).

В число основных форм сбалансированных взаимосвязей между элементами единой системы публичной власти должны включаться: наделение законом органов местного самоуправления государственно-властными полномочиями с предоставлением им необходимых материальных и финансовых средств; законодательная инициатива органов местного самоуправления в законодательном (представи-

тельном) органе государственной власти субъекта РФ; заключение договоров и соглашений по перераспределению полномочий между органами публичной власти с проведением процедуры предварительного согласования и с учетом критерия субсидиарности, т.е. решения конкретных вопросов на том уровне, где для этого имеются лучшие условия; усиление взаимодействия совещательных, партнерских и консультативных органов с советом муниципальных образований как важным институтом представления интересов всех уровней публичной власти; участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта РФ; слушание отчетов должностных лиц перед представительным органом муниципального образования; оказание методической помощи органами государственной власти органам местного самоуправления и др.

Необходимым элементом властно-управленческих отношений является государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления своих полномочий, за соблюдением ими законов, расходованием полученных субсидий, который осуществляют прокуратура, суды общей юрисдикции и иные уполномоченные органы. Для обеспечения согласительных процедур и разрешения возможных разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами и достижения согласованного их решения, органы публичной власти наделяются правом на обращение в Государственный совет Российской Федерации.

Н.Г. Геймбух

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЗЕМЕЛЬ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются ст. 30 Основного закона ФРГ на земли, поскольку Основной закон ФРГ не устанавливает или не допускает иного регулирования. Это своеобразная форма *презумпции компетенции земель*, которая свидетельствует о принципиальной децентра-

лизованности Германской федерации. Это означает, что если Федерация желает воспользоваться компетенцией по регулированию того или иного вопроса, то данное полномочие Федерации должно быть прямо предусмотрено в специальном конституционном положении.

Данная презумпция находит свою дальнейшую конкретизацию в презумпции законодательной (абз. 1 ст. 70 Основного закона), исполнительной (ст. 83 Основного закона) и судебной (ст. 92 Основного закона) компетенции земель. Однако в сфере международных отношений, наоборот, презюмируется компетенция федерального центра. «Германия выступает в международных правоотношениях как единое целое» – к такому выводу пришел Федеральный конституционный суд Германии[1]. Правом заключать международные договоры от имени Федеративной Республики Германия обладает исключительно Федерация (ст. 32 Основного закона). Земли располагают только лишь правомочием в рамках своей исключительной законодательной компетенции заключать договоры с иностранными государствами.

При анализе распределения только законодательной компетенции может возникнуть впечатление, что Федеративная Республика Германия является централизованным государством и, соответственно, «слабой федерацией». Однако это не так. Немецкий подход заключается в том, что законодательная компетенция предоставляется Федерации, а равновесие и децентрализация достигаются тем, что реализация полномочий исполнительной власти относится преимущественно к компетенции земель, потому что земли самостоятельно исполняют федеральные законы (и, конечно, свои собственные законы).

Таким образом, особенность немецкого федерализма заключается в том, что перевес Федерации в одной сфере компенсируется перевесом земель в другой. Такая модель отличается гибким и уравновешенным разделением государственных функций.

В процессе конституционной реформы федеративных отношений Германии 2006 г. были внесены изменения в вопросы разграничения компетенции между Федерацией и землями в области законодательства. В результате упразднено рамочное законодательство Федерации (ранее закрепленное в ст. 75 Основного закона). Теперь его место принадлежит исключительному или конкурирующему законодательству Федерации либо регулируется законодательством земель.

---

[1] BVerfGE 2. S. 347.

Статья 72 Основного закона ФРГ была дополнена в 2006 г. новым положением, согласно которому земли ФРГ приобрели право по некоторым позициям принимать законы, отклоняющиеся от федеральных законов. Земли ФРГ теперь обладают «правом на отклонение»[1]. При этом для земель установлен срок в шесть месяцев для того, чтобы отреагировать на новое федеральное законодательство с обновленным отклонением. Но из федеральной компетенции соответствующая проблематика не выведена, так как на территории земель в случае расхождения их законов с федеральными действуют те законы, которые приняты позднее.

Статья 74 Основного закона ФРГ в редакции Закона 2006 г. определяет сферу конкурирующего законодательства, перечисляя 32 позиции (акты гражданского состояния, трудовое право и социальное обеспечение, право союзов и собраний, пребывание и поселение иностранцев и др.). При этом установлено, что законы об ответственности государства, которая включена в указанный перечень, нуждаются в одобрении Бундесрата. Все остальные, стало быть, этого не требуют.

В отношении исполнения федеральных законов в Германии имеются также существенные нововведения. Согласно ст. 83 Основного закона ФРГ исполнение федеральных законов возложено на земли, поскольку Основной закон не определяет или не допускает иного. Таким образом, в сфере исполнения федеральных законов ФРГ презюмируется компетенция земель.

Согласно абз.1 ст. 84 Основного закона ФРГ земли, при исполнении федеральных законов, сами регулируют организацию властей и административный процесс, если иное не установлено федеральными законами, принимаемыми с согласия Бундесрата. Данная норма Основного закона была дополнена в 2006 г. новым положением о том, что «земли могут при этом отклоняться от федеральных законов, а новое федеральное законодательство по данным вопросам вступает в силу не ранее чем через шесть месяцев, если законодательство с согласия Бундесрата не установит иное»[2].

Итак, в данном случае, как и в случае конкурирующего законодательства (абз. 3 ст. 72 Основного закона), на территории земель в слу-

[1] Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage / H. Dreier, F. Wittreck. Tübingen, 2007.

[2] Там же.

чае расхождения их законов с федеральными действуют те законы, которые приняты позднее. Земли здесь также обладают «правом на отклонение». При этом для земель установлен срок в шесть месяцев для того, чтобы отреагировать на новое федеральное законодательство с обновленным отклонением.

Профессор государственного права Германии К. Штарк считает, что при реализации указанных норм Основного закона ФРГ, а именно абз. 3 ст. 72 и абз. 1 ст. 84, возникнут проблемы их интерпретации и практические трудности. По его мнению, в процессе отклонения земель от федерального законодательства может возникнуть следующее правовое состояние: в одних землях будет действовать федеральное право, а в других – право земель. Вследствие введения «права на отклонение» земельное законодательство стало более сложным. В будущем гражданам ФРГ будет труднее ориентироваться, в каком случае следует использовать федеральный закон, а в каком – земельный закон.

Несмотря на эти сложности, посредством «права на отклонение» у земель ФРГ появляется возможность расширить свою сферу компетенции за счет компетенции Федерации и, соответственно, развиваться без обязательного согласия Бундесрата[1]. Такая правовая структура имеет функцию автоматической поддержки успешного законодательного опыта земель без дополнительных процедур легитимации закона.

Таким образом, конституционная реформа федерализма в современной Германии сыграла важную роль в совершенствовании системы федеративных отношений государства.

В.В. Кровельщикова, О.А. Чалмова

ПРОЕКТЫ КОНСТИТУЦИИ АВСТРИИ 1920 г. КАК МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В 1919 г. разработка конституции была одной из центральных задач, которые стояли перед Учредительным национальным собранием, и Государственной канцелярией. Результатом подписания Сен-

[1] Starck Ch. Föderalismusreform. München : Verlag C.H. Beck, 2007. S. 4–7.

Жерменского мирного договора становится необходимость решения «конституционного вопроса»: создание конституции для нового австрийского государства. Бурную дискуссию вызывают взаимоотношения между центральным правительством и землями, прежде всего разграничение компетенций, организация управления в землях, финансирование и демократизация экономики. Различные подходы в решении данных вопросов коренились в противоположных политических, правовых и идеологических убеждениях партийных представителей того времени.

14 мая 1919 г. тирольский депутат Михаэль Майр, который был назначен впоследствии Государственным секретарем по вопросам конституционной и административной реформы, представляет первый проект федеральной конституции от христианско-социальной партии.

Следуя общепринятому механизму поручений, Карл Реннер ставит перед Гансом Кельзеном, сотрудником Государственной канцелярии, задачу разработать проект федеральной конституции с учетом возможного запрета на аншлюс с Германией. При содействии министерского советника Фрёлиха и советника Манлихера Ганс Кельзен разрабатывает ряд конституционных текстов, которые во многом отвечают изменяющимся историческим и политическим реалиям. В своей работе Кельзен старается по возможности обеспечить преемственность конституционных институтов, а также защитить главные достижения новой республики.

Вскоре после подписания Сен-Жерменского мирного договора появляется независимый предварительный проект Фальзера, который одобрили земли Форарльберг, Зальцбург, Нижняя Австрия и Верхняя Австрия.

«Частный проект Майра», представленный на Зальцбургской земельной конференции в феврале 1920 г., наиболее полно отражает результаты конституционных дискуссий с землями.

В апреле 1920 г. на второй земельной конференции в Линце политические партии играют ведущую роль и представляют собственные конституционные проекты. Майр изменяет свой «частный проект» и представляет новый конституционный текст, в котором он принимает во внимание идеи христиан-социалистов и великогерманцев, заявленных на конференции в Зальцбурге – так называемый Линцский проект. Отдельно публикуется проект великогерманцев («проект Дингхофэна»). Кроме того, социал-демократ Абрам представляет в каче-

стве инициативного предложения Учредительному национальному собранию проект конституции Даннеберга с внесенными позднее поправками.

В июне 1920 г. в Государственной канцелярии регулярно проводятся собрания комитета с неизменным участием Реннера, Финка, Майра и Кельзена.

Компромиссный текст, получивший название «проект Реннера–Майра, разрабатывается на основе «Линцского проекта», «проекта Даннеберга», а также нового проекта Реннера, который впервые содержит раздел об общинах. 25 июня 1920 г. депутат Майр представляет в Национальное собрание свои предложения по созданию федеральной конституции.

26 сентября 1920 г. Конституционный комитет рассматривает законопроект о создании Австрийской Республики как федеративного государства. В итоговом отчете комитета появляется запись о том, что Учредительное национальное собрание смогло выполнить свою «величайшую задачу».

С.А. Татаринов

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Установление новой конституционной основы осуществления Конституционным Судом Российской Федерации конституционного правосудия обусловливает необходимость дальнейшего законодательного регулирования вопросов его организации и деятельности как высшего судебного органа конституционного контроля (ст. 1) Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 г. №-5 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС)[1]. Одной из таких важнейших правовых новелл регламентации статуса Конституционного Суда, вызванной сокращением общего

[1] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №-1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. 01.07.2021) // СПС Консультант Плюс.

количества до 11 судей, является снижение законного кворума для проведения заседаний и принятия решений при наличии в его составе не менее 8 членов (ст. 4 ФК о КС) и не исключается возникновения на практике ситуаций, когда голоса судей по разбирательству дел могут разделиться поровну и мнение председательствующего, голосующего последним в заседании, может иметь решающее значение по делу (ст. 72 ФКЗ о КС). Кроме того, минимизация численности судей Конституционного Суда РФ ведёт к увеличению нагрузки среди действующих судей и к возрастанию роли его Секретариата на стадии предварительного изучения обращения судьями и вероятность расширения процедуры письменного разбирательства дел в конституционном судопроизводстве. Одновременно введение нового порядка назначения и освобождения от должности Председателя Конституционного Суда и его заместителя Советом Федерации по представлению Президента РФ и при условии неоднократного переназначения руководителей позволяет сделать вывод об особом статусе этих должностных лиц и ставит их в определённую политическую зависимость от усмотрения главы государства и сената парламента[1] (ст. 23 ФКЗ о КС). Также установление дополнительных компрометирующих оснований и процедуры досрочного прекращения полномочий членов Конституционного Суда РФ, включая совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи, препятствующие осуществлению им своих полномочий по решению Совета Федерации и представлению Президента РФ без участия Конституционного Суда (ч. 5, 6 ст. 18 ФКЗ о КС), косвенно свидетельствует о его снижении уровня самостоятельности в системе разделения властей.[2] Как следствие тенденции законодателя по ограничению самостоятельности Конституционного Суда, с точки зрения информирования общественности о различных подходах составления проектов итогового решения, следует считать введение запрета по обнародованию особого мнения судьи на принятое постановление и заключение или публично на него ссылаться впредь, поскольку оно лишь приобщается вместе с другими материалами дела к протоколу судебного заседания (ст. 76 ФКЗ о КС).

[1] Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 29.

[2] Велиева Д.С. Реформа Конституционного Суда РФ 2020 года: «Кто будет сторожить сторожей» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 15.

Частично как меру, способствующую увеличению количества рассматриваемых дел в Конституционном Суде РФ, можно трактовать новое определение условий и порядка разбирательства дел без проведения слушаний на основе ранее закрепленных в его вынесенных постановлениях правовых позиций с учётом поставленного в обращении вопроса и отсутствия явной необходимости в устном представлении позиции заявителя и иной стороны в заседании (ст. 47^{1} ФКЗ о КС). Из такого предложенного законодателем нового правила назначения письменного разбирательства дел вытекает обязанность в будущем Конституционного Суда дать разъяснения термина «явная необходимость» и предоставление заявителям-гражданам дополнительных процессуальных гарантий по сохранению начал состязательности и равноправия сторон в рамках письменного конституционного судопроизводства, связанные с утратой ими права возражать против использования процедуры письменного разрешения дел без проведения слушаний.

Однако наибольший объём новых законодательных корректив регулирования статуса Конституционного Суда РФ затрагивает содержание его основной функции нормоконтроля и остальных принадлежащих ему полномочий по осуществлению конституционного правосудия. Прежде всего, речь идёт о распространении предварительного нормоконтроля Конституционного Суда на проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации на стадиях внесения, рассмотрения и принятия законопроекта в Государственной Думе РФ в случае возникновения разногласий внутри Государственной Думы о возможности его принятия либо после рассмотрения и одобрения акта палатами Федерального Собрания РФ и Законодательными Собраниями субъектов РФ до подписания Президентом РФ при выявлении нарушений порядка рассмотрения и принятия оспариваемого акта (ст. 110^{6}, 110^{8} ФКЗ о КС). В свою очередь, опираясь на требование обеспечения равного доступа всех участников конституционного процесса к конституционному правосудию, целесообразно в перспективе включение в перечень субъектов, правомочных подавать такой запрос в Конституционный Суд РФ наряду с Президентом РФ, также палаты Федерального Собрания, Правительства РФ, региональных парламентов, не менее 1/5 членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы РФ (ст. 134 Конституции РФ).

А.А. Исаева

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ В РОССИИ

Нормативный порядок реализации свободы совести и свободы вероисповедания, гарантированные каждому в ст. 28 Конституции РФ, соотносится с реализуемой государственно-конфессиональной политикой в стране. Внесенные в 2020 г. поправки в Конституцию РФ хоть и включили в текст Основного закона упоминание Бога (ст. 67.1), но не деформировали светского характера Российского государства. Однако они нашли свое отражение в отраслевом законодательстве. В частности, почти сразу затронули действующий Федеральный закон РФ от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. 11.06.2021) «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Закон), законопроект о поправках к которому был внесен в Государственную Думу РФ 21.07.2020 и принят 11.06.2021. Этим актом предусмотрены следующие изменения.

Во-первых, поправки исключают возможность некоторых лиц стать руководителями и участниками религиозной группы, в частности иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания в РФ (ч. 2 ст. 7 Закона). Если в отношении руководителей объединения эти нормы не вызывают сомнений, то в отношении участников представляется, что указанные положения вступают в противоречия с конституционными положениями ст. 28, гарантирующими свободу совести каждому.

Во-вторых, усложнен порядок уведомления о продолжении деятельности религиозных групп. Теперь вместо одного раза в три года, как это было ранее, они подают документы ежегодно. При этом объем предоставляемых сведений аналогичен тому, который указывается в уведомлении о начале деятельности группы. Можно отметить, что вопрос о периодичности предоставления уведомления о продолжении деятельности религиозных групп уже обсуждался в 2016 г., когда в Государственной Думе РФ рассматривался законопроект № 44734-7 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях”», предложенный Государственным собранием – Курултаем Республики Башкортостан – и депутатом Государственной Думы Р.Р. Ишсариным. Тогда Правительство РФ не поддержало аналогичные в своем содержании поправки о

ежегодном уведомлении о продолжении деятельности религиозных групп, отметив, что указанные сроки являются необоснованно малыми и в пояснительной записке к законопроекту не содержится подтвержденного статистическими данными анализа правоприменительной практики, свидетельствующего о неэффективности действующих норм Закона. В пояснительной записке к принятому в 2021 г. Закону обширного анализа статистических данных также не было, однако количество фактически действующих и подавших уведомления о продолжении деятельности религиозных групп в одном субъекте РФ – Республике Башкортостан, было указано. Несмотря на это, поправка была принята.

В-третьих, поправки расширяют возможности государству вмешиваться во внутренние дела религиозных организаций. Формулировку о невмешательстве государства, применимую, если деятельность религиозной организации «не противоречит настоящему Федеральному закону», изменили на «если она не противоречит законодательству Российской Федерации». К тому же устанавливается возможность запрета на выход религиозной организации из состава централизованной организации.

В-четвертых, серьезный резонанс вызвала поправка, которая обязывает священнослужителей, получивших религиозное образование за рубежом, пройти в России переаттестацию и получить дополнительное профессиональное образование. Учитывая, что у некоторых религиозных организаций нет духовных учебных заведений в России, указанное требование представляется для них дискриминационным.

Таким образом, можно отметить, что, не меняя конституционного принципа светскости, государство все больше вмешивается во внутренние дела религиозных объединений, ограничивая сферу регулирования внутрицерковных установлений, которыми традиционно определяется внутреннее устройство и жизнь религиозных объединений, их органов управления и последователей.

Ю.В. Филимонов

ПРИМЕНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Под юридической техникой понимается совокупная связь определенных приемов, применяемых как при разработке содержания и

структуры правовых предписаний, так и при их претворении в жизнь[1]. Юридическая техника используется при подготовке нормативно-правовых актов, а также актов, содержащих результат толкования правовых норм. Так, издание постановлений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики проистекает из его полномочия, предусмотренного ст. 126 Конституции Российской Федерации и представляет собой официальное разъяснение (интерпретацию) для судов действующего законодательства.

Одним из способов интерпретации правовых норм является использование Верховным Судом РФ средств формальной логики, в частности логического преобразования, согласно которому на основе отдельных нормативных положений выражаются общие понятия, позволяющие более точно выразить волю законодателя и заложенный в ней нормативный смысл. Например, в п.10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» указано, что под ненадлежащим оформлением трудового договора для целей применения ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ следует понимать отсутствие в данном договоре тех сведений и (или) условий, которые предусмотрены ч. 1 и 2 ст. 57 ТК РФ, а также включение в трудовой договор условий, ограничивающих права или снижающих уровень гарантий работников по сравнению с установленными трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ч. 2 ст. 9 ТК РФ).

Аналогично в п. 103 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» отмечено, что по смыслу п. 1 ст. 2, п. 6 ст. 50 и п. 2 ст. 181.1 ГК РФ под решениями собраний понимаются решения гражданско-правового сообщества, т.е. определенной группы лиц, наделенной полномочиями принимать на собраниях решения, с которыми закон связывает гражданско-правовые последствия, обязательные для всех лиц,

[1] См.: Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М., 1998. С. 366.

имевших право участвовать в таком собрании, а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений. Здесь в процессе интерпретации произведен синтез признаков общего собрания, указанных в законе, и сформулировано его определение как гражданско-правового сообщества.

Логический способ интерпретации правовых норм достаточно часто реализуется Верховным Судом РФ при даче разъяснений по вопросам судебной практики (более 100 раз за последние 10 лет)[1]. Кроме приемов логики, Верховный Суд РФ использует другие способы интерпретационной техники – грамматическое, систематическое, специальное юридическое толкование.

Таким образом, Верховный Суд РФ, осуществляя нормативное толкование правовых норм, формулирует на их основе общие выводы в целях обеспечения правильного правоприменения не только в отношении судов, но и иных субъектов, учитывающих в своей деятельности подобные разъяснения.

А.Ф. Москаленко

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ

Конституция Российской Федерации (ст. 12, 130, 132) предоставила гарантии местному самоуправлению на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, установив обязанность Российского государства оказывать ему всемерное содействие, создавать необходимые организационные, материальные и финансовые условия по его развитию. Современное российское законодательство признает не только право на межмуниципальное объединение, но предусматривает и системное упорядочение его осуществления, привлечение к обеспечению данного права органов государственной

[1] См.: п. 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 (ред. от 22.06.2021) «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»; п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2020 № 42 «О применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства» и др.

власти и местного самоуправления, организаций межмуниципального сотрудничества, задействование межмуниципальных договоров и соглашений. Так, созданные Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, межрегиональные союзы, ассоциации преследуют общие функциональные цели по согласованию взаимных интересов и взаимодействию муниципальных образований.

Формы реализации права на межмуниципальное объединение, установленные ст. 8 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.: создание советов муниципальных образований субъектов РФ; образование единого общероссийского объединения муниципальных образований; образование межрегиональных и межтерриториальных объединений муниципальных образований; учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций; заключение межмуниципальных соглашений и договоров. Из указанного перечня следует вывод об институциональных и договорных формах реализации права на межмуниципальное объединение. При этом законодатель исходит из исчерпывающего перечня форм реализации права на межмуниципальное объединение, что вызвано участием в такой деятельности органов публичной власти. Однако нельзя исключать возможность расширения названного перечня и даже определения его открытым.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. не предусматривает возможность создания межмуниципальных образований, в которых действуют органы, обладающие полномочиями по решению вопросов местного значения на территории двух и более муниципальных образований. Более того, ч. 4 ст. 8 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. запрещает наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления. Правом заключения соглашений о передаче части полномочий за счёт субвенций, предоставляемых, соответственно, из бюджета района или поселения, обладают лишь органы местного самоуправления муниципальных районов и входящих в его состав отдельных поселений (ч. 4 ст. 15). То есть законом установлены достаточно жесткие ограничения, не позволяющие создавать дееспособные городские агломерации (межмуниципальные образования). Налицо правовой пробел, требующий своего разрешения.

На наш взгляд, учреждение городской агломерации допустимо в рамках межмуниципального сотрудничества в качестве одной из его

организационно-правовых форм при условии принятия специального закона «О межмуниципальном сотрудничестве и межмуниципальных организациях в Российской Федерации». Такой закон призван регламентировать межмуниципальные отношения, по этой причине он будет занимать центральное место в системе правовых актов по вопросам межмуниципального сотрудничества.

Е.Б. Романов

О ЗНАЧЕНИИ ДОКУМЕНТОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ДЛЯ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Образование Конституционной комиссии на основании постановления Съезда народных депутатов от 16 июня 1990 г., т.е. задолго до созыва в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. Конституционного совещания, свидетельствует о том, что проект Конституции России, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов (далее – проект Конституционной комиссии) – это «действительно проект исходный» [1], поскольку «ничего другого в арсенале всех последующих участников конституционного процесса изначально просто не было» [2], в связи с чем нельзя не согласиться с С.Н. Станских, отметившим «необходимость более тщательного изучения столь важного для истории современной России института – Конституционной комиссии, заложившей основы современной конституционной модели»[3].

В документах Конституционной комиссии можно обнаружить нормы, которые были изначально в 1993 г. включены в текст приня-

[1] Стенограмма круглого стола в Государственной Думе представителей научной общественности в связи с началом публикации материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции Российской Федерации 1993 года, от 10 декабря 2007 г. // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 154.

[2] Волков Л.Б. 10 книг, которые потрясут мир. От Декларации 1990 года к Конституции 1993 года // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 31.

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

той всенародным голосованием российской Конституции (преамбула, концептуальные положения ст. 3, 4, 17, 19, 45, 47, 49, 50–54, 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 ныне действующего Основного закона). При этом в Конституции Российской Федерации нашли отражение не тождественные между собой концепции как сентябрьского проекта Конституционной комиссии, учитывающего концептуальные положения документов Конституционного совещания, так и майского варианта, подготовленного Конституционной комиссией без их влияния. В этой связи можно констатировать, что с началом работы Конституционного совещания концептуальные положения документов Конституционной комиссии не утратили своей актуальности, оказав непосредственное влияние на создание Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в ныне действующем Основном законе России использовано множество концептуальных положений документов Конституционной комиссии – преамбула, положения о народовластии, суверенитете, государственном языке, правах, свободах, обязанностях, гражданстве, принципах правосудия и судебной власти. Соответственно, концептуальные положения документов Конституционной комиссии, будучи объективированными в современную юридическую практику посредством их использования в Конституции России 1993 г., имеющей прямое действие, определили важнейшие задачи, стоящие перед Российской Федерацией, от качества решения которых зависит достижение целей формирования рациональной и эффективной конституционно-правовой системы Российского государства.

А.А. Кравец

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ЛИДЕРСТВО В СИСТЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

В науке муниципального права отсутствует легальное и доктринальное определение институционального лидерства. Однако в си-

стеме муниципального управления и в системе территориального общественного самоуправления объективно существует институт муниципального лидерства. В этой связи в доктрине муниципального права предлагается к разработке два понятия: 1) институциональное лидерство в системе ТОС; 2) муниципальное лидерство. Понятие «институциональное лидерство» основывается на теориях, включающих классические концепции лидерских ролей, таких как трансформационное лидерство, лидерство-служение и адаптивное лидерство[1]. К ним же можно отнести многочисленные, разрабатываемые в рамках социологических и психологических традиций, концепции поведенческого, харизматического, ситуационного и вероятностного лидерства.

В системе муниципальной демократии активную роль для объяснения деятельности руководителей ТОС могут играть концепции «лидерство-служение» и «трансформационное лидерство». Лидерство-служение предполагает подбор на должности руководителей ТОС лиц, способных проводить в жизнь муниципальное служение в интересах местных сообществ и участников территориального общественного самоуправления. Особое значение для деятельности ТОС приобретает трансформационное лидерство, которое может содействовать новациям в территориальном благоустройстве и изменениям традиционного уклада жизнедеятельности ТОС. Помимо этого, действиями активистов и органов ТОС могут быть предложены инициативные проекты для целей улучшения благоустройства или хозяйственной деятельности ТОС. Реализация собственных инициатив ТОС по вопросам местного значения, как правило, осуществляется через их руководителей (органы управления ТОС), которые фактически выполняют функцию институциональных лидеров в системе муниципально-правовых отношений и муниципальных коммуникаций с органами местного самоуправления. Инициативная деятельность органов управления ТОС является важнейшим атрибутивным признаком, позволяющим осуществлять полноценные муниципально-правовые коммуникации, эффективность реализации которых имеет прямую связь с лидерским потенциалом уполномоченных выборных лиц ТОС, а также членов органов ТОС, обладающих особым правовым статусом (к ним можно отнести председателя совета (комитета)

[1] Polden D.J. Lawyers, leadership, and Innovation // Santa Clara L. Rev. 2019. Vol. 58, Is. 3. P. 427. URL: https://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol58/iss3/3

ТОС, членов советов (комитетов) ТОС, членов контрольно-ревизионных комиссий ТОС и т.д.). В городских округах Новосибирской области адаптивное лидерство и лидерство-служение проявляется, как правило, в традиционных формах деятельности органов ТОС и может выражаться в различных формах: например, когда органы ТОС содействуют правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; в форме работы с детьми и подростками по месту их жительства; в ходе осуществления общественного контроля за качеством уборки территории и вывозом мусора, решением вопросов благоустройства; руководители ТОС могут содействовать органам санитарного, эпидемиологического и экологического контроля на территории муниципального образования[1]. Муниципальное лидерство имеет политическую и общественную сферы: в общественной сфере оно возникает в границах территориального общественного самоуправления и проявляется в деятельности активистов ТОС, старших по домам, сельских старост.

С.Е. Дробот

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СВОБОДЫ ТВОРЧЕСТВА И ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО МИРА И СОГЛАСИЯ В СТРАНЕ

Современное государство функционирует в условиях угроз транснационального и внутригосударственного характера, к числу которых можно отнести разрушение института брака, семейных ценностей, моральных и культурных норм, религиозных устоев, пропаганду аб-

[1] Решение совета депутатов города Бердска от 7 ноября 2019 г. № 328 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Бердске» // Бердские новости. 13 ноября 2019 г. № 46; Решение совета депутатов города Оби Новосибирской области от 27 сентября 2017 г. № 131 «Об утверждении положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Оби Новосибирской области» // Официальный сайт города Оби Новосибирской области. URL: http://gorodob.nso.ru/page/1920 (дата обращения: 20.02.2022).

солютизации свободы личности и др.[1] Ответом на эти современные вызовы явилась конституционная реформа 2020 г., в результате которой на конституционный уровень регулирования вынесены такие вопросы, как сохранение и развитие общероссийской культурной идентичности, защита исторической правды, сохранение традиционных семейных ценностей. В этой связи особое значение приобретает необходимость конституционализации культурных прав и свобод, в особенности свободы творчества, их согласования с публичными интересами. В процессе реализации гражданами свободы творчества публичная власть должна предотвращать проявление демонстративного отрицания конституционно значимых нравственных ценностей или пренебрежения ими.

В научной литературе отмечается, что новые абстрактные конституционные понятия можно трактовать расширительно, что позволит вводить дополнительные ограничения свободы творчества и выражения мнения[2]. Однако дискреция законодателя ограничивается конституционными принципами пропорциональности и соразмерности ограничений прав и свобод человека, а абстрактность некоторых новых конституционных положений повышает роль и значение судебно-интерпретационной конституционализации нравственности, традиционных ценностей и свободы творчества. В настоящее время Закон РФ № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»[3] предусматривает усеченный перечень оснований вмешательства в творческую деятельность граждан, что не соответствует конституционным положениям (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), поскольку необоснованно сокращает перечень оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, отсутствует эффективный механизм контроля реализации государственной культурной политики, что снижает уровень защищенности конституционных ценностей и не способствует достижению общественного согласия.

---

[1] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

[2] Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (173). С. 82.

[3] Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Закон Российской Федерации № 3612-I // Российская газета. 17.11.1992. № 248.

В результате конституционной модернизации 2020 г. президентские функции дополняются таким направлением его деятельности, как «поддержание гражданского мира и согласия в стране» (ст. 80 Конституции РФ). Вместе с тем, на наш взгляд, отражение в преамбуле Основного Закона целей утверждения гражданского мира и согласия в стране подчеркивает их значение как одной из основ конституционного строя, а не как исключительно функцию главы государства. Обеспечение гражданского мира и согласия в стране возможно только посредством возложения обязанности по их поддержанию на все уровни публичной власти, что предопределяет реформирование законодательства об организации региональной и муниципальной власти в части компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления посредством наделения их полномочиями по созданию предусмотренных Конституцией РФ условий, направленных на защиту нравственности, традиционных ценностей, а также условий для реализации мер, способствующих воспитанию патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, и сохранения общероссийской культурной идентичности.

Я.А. Коновальчиков

БАЛАНС В ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНОМ ПОДХОДЕ К ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ

Особо значимым для понимания принципа равенства политических партий в избирательном процессе является использование государством преференциального подхода к некоторым политическим партиям. Как правило, предоставляемая преференция заключается в отсутствии необходимости подтверждения поддержки избирателей для выдвижения кандидатов (списка кандидатов) на выборах. В связи с этим наибольшей критике подвергается использование института сбора подписей избирателей. Приведем несколько мнений. С.Н. Шевердяев считает предоставление преференции для партий, ранее получивших поддержку избирателей, «естественным» преимуществом[1]. Введение режима льготной регистрации (без сбора подпи-

[1] Шевердяев С.Н. Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 20–28.

сей) оценивается Е.А. Лукьяновой и Е.Н. Порошиным как создание неравных условий для участников избирательной кампании, поскольку это влечет экономию финансовых средств и дает преимущество для начала агитационной кампании раньше других политических партий[1]. А.А. Кондрашев, В.В. Лапаева, В.А. Черепанов считают одним из условий сменяемости власти отказ от создания дискриминирующих условий для доступа на выборы одних партий и от предоставления льготного доступа на выборы другим[2].

Обратимся к зарубежному опыту. Следует отметить достаточно разнообразные подходы к установлению условий допуска политических партий к парламентским выборам. Отсутствие каких-либо дополнительных требований, кроме соблюдения внутрипартийных процедур выдвижения кандидатов и их списков, характерно для Финляндии, Словакии, Хорватии, Чехии, Великобритании, Франции и Ирландии. Наиболее жесткие требования установлены в Австрии и Нидерландах, поскольку политические партии обязаны одновременно предоставить подписи избирателей, а также внести избирательный залог. Требования о предоставлении подписей избирателей в отсутствие каких-либо преференций установлены в Сербии, Польше, Исландии и Норвегии. Преференции в виде освобождения от сбора подписей избирателей для «парламентских» политических партий установлены в Италии и Испании. В Дании право на получение льготы при предоставлении списка кандидатов имеют только политические партии, сформированные немецким национальным меньшинством[3].

Необходимость сбора подписей политическими партиями является традиционным требованием и в России, но, кроме этого, в тот или иной период как выдвигались дополнительные требования (например,

---

[1] Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 29–37.

[2] Кондрашев А.А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 90–99; Лапаева В.В. Правовой принцип формального равенства // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 67–80; Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 23–32.

[3] РЦОИТ при ЦИК России. URL: https://www.rcoit.ru/lib/books/all/?q=&tab=sect&section%5B%5D=3917 (дата обращения: 24.01.2022).

срок регистрации партии), так и предоставлялись преференции (избирательный залог, освобождение от сбора подписей). Сегодня у «новых» партий нет альтернатив относительно преференций для «парламентских» партий.

Применение несбалансированного преференциального подхода к отдельным политическим партиям негативно влияет на достижение равенства между политическими партиями в избирательном процессе. В случае предоставления каких-либо преференций отдельным политическим партиям для остальных политических партий либо должна быть предусмотрена возможность выбора альтернативных правовых способов подтверждения поддержки избирателей, либо установлены дополнительные гарантии равенства.

Н.В. Козлова

ИНТЕРЕСЫ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Поправки, внесенные в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации в 2020 г., закрепили важное положение о том, что органы публичной власти должны взаимодействовать для наиболее эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории. Вследствие этого имеется необходимость в интерпретации категории «интересы населения» и того, как органы публичной власти будут их учитывать в рамках единой системы.

Проблема раскрытия категории «интерес» в рамках юриспруденции не новая, но в определениях нет однозначного подхода, поэтому требуется ее научной осмысление как конституционно-правовой в связи с закреплением в конституционной норме. В действующем законодательстве также отсутствует соответствующая норма-дефиниция, но сам этот термин встречается в нормативных правовых актах достаточно часто: п. 6.6. Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года[1];

[1] Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года (Документ опубликован не был) // СПС Консультант плюс. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте http://static.government.ru по состоянию на 13.05.2019.

ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1]; ч. 3 ст. 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации[2] и др.

Использование термина «интерес» в различных юридических конструкциях (национальные интересы, законные интересы, публичные интересы, социальные интересы, общественные интересы, правовые интересы) предопределяет ряд вопросов.

Например: как они между собой соотносятся? Какими являются интересы населения муниципальных образований – публичными, законными, частными, правовыми, социальными? Учитывая, что население – это группа людей, соответственно, интерес будет публичным. При этом через групповой интерес реализуется индивидуальный интерес.

Таким образом, на современном этапе развития конституционного законодательства необходимо закрепить дефиницию «интересы населения» как правовую категорию для единообразного толкования и правоприменения раскрывая их в триединстве: интересы населения муниципального образования – это единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, обусловливающих высокое качество и уровень жизни человека и гражданина в муниципальном образовании, учитываемых органами государственной власти и органами местного самоуправления при принятии решений в рамках единой системы публичной власти.

Вследствие этого документы стратегического планирования должны затрагивать все три группы потребностей населения, а не только социально-экономические и предусматривать их синхронизированное обеспечение каждым уровнем публичной власти. Только в этом случае возможно достижение главной конституционной цели – эффективное решение задач в интересах населения органами публичной власти. Поэтому постулируемые в Стратегии национальной безопас-

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

ности Российской Федерации[1] духовно-нравственные ценности должны найти свое отражение в консолидированных документах развития на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с дальнейшей реализацией через программы развития.

Е.Ю. Марухно

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВА

«Регионализм» – междисциплинарный термин, означающий область международных отношений, изучающую как регионы мира, так и процесс формирования самих регионов. С момента его появления в 1940-х гг. значение и содержание понятия к настоящему времени существенно изменились. Зарождаясь в теории неофункционализма (основной теорией европейской интеграции), окрепший благодаря экономическим прочтениям международных отношений в период холодной войны, с 1990-х гг. регионализм принял новые формы в постпозитивистских и критических теориях и методологиях. Как следствие, понятие «регионализм» стало обладать различным нормативным толкованием. Со временем произошла естественная сепарация и регионализм стал постепенно удаляться от Европы. На протяжении многих лет он являлся основой для эмпирических научных исследований неевропейского характера, в основном для стран Азиатско-Тихоокеанского региона (теория макрорегионализации). Бросая вызов евроцентрическим теоретическим и эпистемологическим исследованиям в международном праве, регионализм побуждал ученых к следующим высказываниям: «Удивительно, но по мере продвижения глобальной экономической интеграции тенденция к регионализму также усилилась»[2]. Однако классическая форма регионализма эволюционировала,

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27. Ст. 5351.

[2] Das D. Regionalism in a Globalizing World: An Asia-Pacific Perspective. URL: https://www.academia.edu/12049358/Regionalism_In_A_Globalizing_World_An_Asia_Pacific_Perspective (дата обращения: 10.01.2021).

поэтому логично, что теории сравнительного (компаративного) регионализма, а также трансрегионализма пришли на его смену.

В классическом понимании ключевым фактором регионализации как одной из форм регионализма являются интеграционные процессы именно в рамках учрежденных региональных образований. По справедливому замечанию профессора Р.А. Курбанова, «создание и функционирование региональных объединений невозможно без наличия собственно международного регионального права, элементы которого могут обладать определенной автономией в отношении как национального права государств-членов, так и международного права»[1]. На сегодняшний день теория регионализма в широком смысле более динамична, чем когда-либо, развиваясь, внедряя собственные инновации, она стала более концептуально осведомленной, одновременно чувствительной, на фоне экономических и политических потрясений, к пробелам процесса интеграции и потенциалу глобализации в целях дальнейшего его совершенствования, способствует более глубокому диалогу с теорией международного права.

Профессор Ю.В. Самович, опираясь на широкое разнообразие исследований в области интеграционного права, выражает справедливую критику их научной состоятельности в пользу классического международного, точнее международного регионального права[2].

На наш взгляд, отмирание «старого» и появление «нового» – естественный процесс трансформации, не является исключением и феномен регионализации. Очевидно, что эволюция теорий регионализации, межрегионализации, трансрегионализации только укрепляет престиж международного регионального права. Представляется, что научные исследования в данной области внесут существенный вклад в развитие международного права.

---

[1] Курбанов Р.А. Международное региональное право: понятие, предмет и система // Международное право и международные организации // International Law and International Organizations. 2015. № 3. С. 254–286.

[2] Самович Ю.В. Региональное сотрудничество и региональная интеграция // Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия». 2021. Т. 17. С. 65–72.

А.М. Мальцева

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В РФ

На протяжении значительного периода, вплоть до принятия Конституции СССР 1977 г., право на судебную защиту не рассматривалось в отечественной правовой науке как конституционное право – напротив, как правило, его исследовали в сугубо отраслевом значении через частные формы проявления, такие как право на иск в гражданском процессе и право на защиту в уголовном процессе.

Вместе с тем советский процессуалист К.С. Юдельсон[1], предприняв попытку системного осмысления права на судебную защиту, подверг критике представления о праве на судебную защиту в материальном смысле и начал задумываться о том, что право на защиту и право на иск – это части одного целого, и имеет смысл рассматривать их системно, чтобы единообразно решать схожие правовые проблемы в разных отраслях.

Начиная с 60–70-х гг. XX в. на фоне смягчения политического режима в работах советских ученых можно обнаружить постепенную смену воззрений относительно права на судебную защиту, что позволило изучать его не только в фокусе отдельных отраслей права. Итогом научной дискуссии стало закрепление права на судебную защиту в Конституции СССР 1977 г.

Задача правоведа же состоит в том, чтобы использовать в своих исследованиях тот ценнейший правовой опыт и наработки в различные исторические периоды в целях поступательного развития фундаментальных конституционно-правовых институтов.

Если же говорить о возможных перспективах развития права на судебную защиту в современных реалиях, а именно в период пандемии коронавирусной инфекции и после ее окончания, то считаем возможным обозначить следующие тенденции:

1. «Судебный локдаун» весны–лета 2020 г. наглядно показал острую необходимость реальной, а не декларативной диджитализации

[1] Юдельсон К.С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1951. С. 40.

отечественного правосудия, чему способствует современный уровень развития телекоммуникационных технологий.

2. Появление новых и популяризация упрощенных процедур судопроизводства, позволяющих экономить ресурсы на рассмотрении определенных «простых», т.е. очевидных с точки зрения принимаемого решения, дел.

3. Роботизации права и в том числе правосудия. Речь может идти не только о роботах-консультантах (в контексте конституционного права на квалифицированную юридическую помощь), но и роботах, способных отправлять правосудие или хотя бы оказывать посильную помощь в этом.

4. Развитие наравне с правосудием негосударственных форм защиты права. Однако нельзя не согласиться и с выводами В.А. Сорокина: «С точки зрения общих конституционных принципов само по себе устранение государства с нижней ступени разрешения спора видится допустимым, однако за качеством такого переложения государственных функций должен осуществляться содержательный контроль»[1].

Таким образом, изменение социально-экономической ситуации в стране и развитие телекоммуникационных технологий должны быть приняты законодателем во внимание и послужить основанием для органической модернизации права на судебную защиту.

А.А. Гвоздева

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ АКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Конституционный принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью определяет приоритетами публичной власти защиту личности, гарантию общественной безопасности и соблюдение конституционного правопорядка (ст. 2, 18 Конституции Российской Федерации). Верховенство Конституции Российской Федерации в правовой системе России означает соответствие и недопустимость

[1] Сорокин В.А. Первые шаги на пути приватизации российского правосудия? // Вестник экономического правосудия. 2021. № 4. С. 136.

противоречия принимаемых правовых актов всех уровней Основному закону в силу ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Большая часть национальных интересов закреплена также в нормах Конституции Российской Федерации, причем в тех главах, содержание которых может быть изменено лишь в особом порядке. Указанное означает, что именно Основной закон выступает базовым элементом правовой основы стратегии развития Российской Федерации.

Все субъекты конституционных правоотношений являются участниками выработки наиболее действенных механизмов защиты национальных интересов. В.Д. Зорькин отмечает также, что, следуя стратегии мирового сообщества на принятие превентивных мер по разрастанию угроз международной и национальной безопасности, конституционное правосудие сосредоточено на недопущении ограничения равных возможностей для всех членов общества, реализуя конституционный принцип «социального государства»[1]. По справедливому замечанию Б.С. Эбзеева, лишь государство, которое неизменно в своих конституционных традициях и активно в прогрессивном развитии важнейших сфер жизни общества и государства, является непременным условием благополучия населения[2].

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены следующие акты стратегического планирования федерального уровня: стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегия научно-технологического развития Российской Федерации; стратегический прогноз Российской Федерации; прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; документы в сфере обеспечения национальной безопасности.

Для актов планирования федерального уровня является важным наличие плана принятия документов стратегического планирования, предусматривающего сроки, взаимосвязь и последовательность их

---

[1] Зорькин В.Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 32–33. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/verhovenstvo-prava-i-konstitutsionnoe-pravosudie/viewer (дата обращения: 22.01.2022).

[2] Эбзеев Б.С. Глобализация и современный конституционализм: два вектора развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 43. URL: http://www.rcoit.ru/upload/iblock.pdf (дата обращения: 22.01.2022).

разработки, без которого сложно представить возможность реализации, преемственность целей, задач, определение приоритетов и их распределение по отраслям и территориям[1].

Исходя из анализа актов стратегического планирования федерального уровня, можно сделать выводы о целесообразности проведения следующих мероприятий: разработка терминологического словаря актов планирования; установление критериев нормативности в отношении актов стратегического планирования для определения порядка их разработки и юридической силы; утверждение общих процедур подготовки документов стратегического планирования, которые позволят обеспечить уникальность разработки конкретного документа с учетом его природы и предназначения, а также особенностей его структуры и содержания.

О.Н. Шерстобоев

ЗАКОННОСТЬ ДИСКРЕЦИОННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

Известно, что законность – это один из ключевых принципов административного права; бесспорно, что все административные акты должны соответствовать нормам права, а от всех субъектов требуется исполнение таких актов с учетом требований законодательства. Одновременно такой подход корректируется доктриной административного права, что можно продемонстрировать на примере административного усмотрения.

Во-первых, давним и общепризнанным положением является презумпция законности административного акта, действие которой, впрочем, распространяется на любые административные акты. Иными словами, акт, принятый с нарушением законодательства, действует до тех пор, пока не будет отменен в установленном порядке. Такой вывод чаще всего связывается со стабильностью государственного

[1] Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 10. URL: http://web.snauka.ru/issues/2015/10/58287 (дата обращения: 22.01.2022).

управления, но важным мотивом здесь является и признание авторитета органов, от которых исходят административные акты, что, в свою очередь, пропускается через принцип компетентности государственных служащих. Иными словами, государство доверяет своим служащим, которые соответствуют квалификационным требованиям и, как правило, не допускают нарушений при подготовке актов.

Во-вторых, содержание дискреционного акта часто определяется органом в рамках закона, но с определенной долей свободы. Исторически такие акты выводились из-под действия закона, считалось, что образованные чиновники века Просвещения способны сформулировать разумный акт, который бы отвечал интересам суверена, а также его подданных. Примерно на рубеже XIX–XX вв. происходит окончательное переосмысление этого подхода. В итоге законность проникает в структуру административной дискреции, что на уровне доктрины отразилось в споре о «свободном», т.е. неподконтрольном судам, усмотрении административных органов, объем которого постепенно уменьшался и постепенно был сведен фактически к нулевому значению.

Признав возможность судебного контроля дискреционных административных актов, доктрина занялась поиском критериев, которые оказались бы пригодными для объективной проверки законности таких актов. Очевидно, что проверить акт, изданный по усмотрению, в полном объеме суды не в состоянии, но они способны оценить пределы полномочий органов, принявших акты, а также законные цели, на достижение которых они направлены.

Если пределы полномочий – это относительно понятная конструкция, то законная цель требует дополнительных пояснений, поскольку законодатель не всегда задает четкие ориентиры, позволяющие однозначно установить нацеленность тех или иных легальных конструкций. В этом случае важное значение отводится теории об иерархии легальных целей, выстраиваемой от Конституции РФ до источников права с более низкой юридической силой. Здесь свою роль должны выполнить и правовые позиции Конституционного Суда РФ, а теоретическим инструментом определения должной цели, прежде всего, выступает телеологический способ толкования норм права. Интересным и, как представляется, нерешенным остается вопрос использования стратегических, плановых, национальных целей, которые официально фиксируются, призваны направлять деятельность всех органов

власти, но не выстроены в четкую иерархию, не ясно также их соотношение с целями, закрепленными в законодательстве. Как представляется, эти цели также должны оцениваться при принятии дискреционных административных актов, но и они должны реализовываться на основании норм права, а значит, коррелироваться с ними.

А.Ф. Москаленко

МЕЖДУНАРОДНОЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Межмуниципальное сотрудничество имеет давнюю историю и получило широкое распространение в Австрии, Испании, Финляндии и других государствах Европы, а также в странах Америки и Азии.

Международное межмуниципальное сотрудничество представлено организациями, в которых участвуют муниципалитеты разных регионов мира (Международный союз местного самоуправления) и организации, объединённые по региональному принципу (в частности европейские межмуниципальные организации). Международный союз местного самоуправления основан в г. Гент (Бельгия) в 1913 г. для достижения следующих целей: способствование улучшению благосостояния граждан; повышение эффективности местного самоуправления; выработка общих стандартов в деятельности местного самоуправления и местных служб; обеспечение международного обмена опытом и информацией, а также налаживание личных контактов между главами муниципальных образований; увеличение числа рядовых граждан, вовлеченных в местное самоуправление. Союз объединяет ассоциации местного самоуправления более 70 стран, он действует посредством различных программ, включая всемирные ежегодные конгрессы, которые собирают от 1 000 до 1 500 человек из стран – членов Союза Регулярно проводятся региональные семинары, конференции, встречи специалистов и другие мероприятия. К числу иных международных организаций межмуниципального сотрудничества (региональных) относятся Совет европейских муниципалитетов и регионов, основанный в 1951 г. группой лидеров органов местного самоуправления, Ассамблея европейских регионов, образованная в 1987 г.

Большую роль в развитии европейского межмуниципального сотрудничества играет Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ)[1], учреждённый в 1994 г. Комитетом министров Совета Европы (СЕ) и входящий в структуру СЕ. По своему статусу он является консультативным органом СЕ, представляющим и отражающим точку зрения региональных и местных органов власти государств – членов СЕ. Комитет министров и Парламентская ассамблея СЕ консультируются с КМРВЕ по вопросам, которые могут затрагивать компетенцию и основные интересы местных и региональных органов власти, представляемых КМРВЕ. КМРВЕ занимается широким кругом вопросов европейской повестки дня, рассматривая их с позиций местных и региональных органов власти. Особое внимание уделяется положению в области местной и региональной демократии в странах – членах Совета Европы, территориальной автономии для национальных меньшинств, проблемам миграции в Средиземноморье, социальной сплоченности в городах, финансовому обеспечению местных органов, контролю за выполнением положений Европейской хартии местного самоуправления. КМРВЕ организует европейскую сеть центров подготовки кадров в Европе для органов местного и регионального самоуправления с целью укрепления сотрудничества на европейском уровне и обучения практическим навыкам и умениям, необходимым для работы органов местного самоуправления.

Соответствуя международным стандартам признания и реализации права на межмуниципальное объединение, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вобрал в себя отечественный и зарубежный опыт организации местного самоуправления, значительно расширил возможности участия органов местного самоуправления (особенно в институциональных формах) в межмуниципальном объединительном процессе. Муниципальные образования в России реализуют право на межмуниципальное объединение через советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, межмуниципальные организации (межрегиональные ассоциации и союзы), межмуниципальные хозяйственные общества, некоммерческие организации, межмуниципальные договоры и соглашения.

[1] КМРВЕ заменил Европейскую постоянную конференцию местных и региональных властей Европы, созданную в 1957 г.

К.В. Давыдов

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Как известно, административный акт является одним из ключевых административно-правовых явлений, а теорию такового можно отнести к «сердцевине» доктрины науки административного права. Вместе с тем длящиеся десятилетиями дискуссии о правовой природе, признаках, видах и требованиях к административным актам[1] так и не привели к формированию единого непротиворечивого законодательства, создающего исчерпывающий материально-правовой базис указанного феномена. Данное обстоятельство следует признать одним из наиболее существенных пробелов российской правовой системы, что особенно неконструктивно на фоне широко распространенного зарубежного опыта. В частности, практически все страны СНГ в настоящее время приняли законы об административных процедурах (в которых помимо чисто процедурных норм, большую роль играют материальные нормы об административных актах). В наиболее развернутом виде соответствующее законодательство устанавливает следующие нормы: 1) о понятии и признаках административных актов; 2) об отдельных видах административных актов; 3) о требованиях к административным актам (в том числе обоснованию принимаемых решений); 4) о юридической силе и действии административных актов (вступлении в силу, приостановлении действия, прекращении действия); 5) положения о действительности, дефектности и недействительности административных актов; 6) правила отмены административных актов[2].

Необходимо отметить, что для многих постсоветских правопорядков характерны те или иные ограничения: например, на обжалование

[1] См., например: Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. 218 с.; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М. : НОРМА, 2002. С. 243–439.

[2] Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020. 516 с.

нормативных правовых актов или так называемых политических актов. Сильной стороной российской концепции административного акта следует признать максимально широкий подход к судебному обжалованию административных актов. Например, КАС РФ позволяет обжаловать в судебном порядке любые нормативные и индивидуальные административные акты (в том числе акты Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти и т.п.). Более того, с 2016 г. законом допускается обжалование актов официального толкования правовых норм. Описанное широкое понимание административного акта с точки зрения судебного обжалования в России является результатом преодоления (отрицания) советского недемократического опыта; здесь мы имеем дело с исключительно ярким примером правозащитного подхода.

Надо также отметить, что ввиду отсутствия закона об административных процедурах и актах в России основное бремя практической разработки и реализации концепции административного акта вынужденно легло на плечи судов. Именно судебные решения разрабатывают критерии действительности административных актов, постепенно расширяют сферу применения современных принципов административного права (пропорциональности, защиты доверия и т.д.), формируют идею дефектности, недействительности административных решений[1]. Таким образом, несмотря на кажущуюся автаркичность, можно провести очевидные параллели в характере эволюции российского административного права в сравнении со многими зарубежными правопорядками. Полагаем, пришла пора объединить достижения родственных правовых систем для целей формирования единой, гармоничной концепции административного акта в странах СНГ.

[1] Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020. 516 с.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

С.С. Кузнецов

АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ УПРОЩЕННАЯ СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И УПРОЩЕННАЯ СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

Автоматизированная упрощенная система налогообложения[1] (АУСН) была введена во исполнение п. 13 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[2], а также п. 5 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам Петербургского международного экономического форума 2–5 июня 2021 г., утвержденного Президентом Российской Федерации 26 июня 2021 г. № Пр-1096.

Её положениями предусматривается проведение эксперимента по введению специального налогового режима АУСН в четырёх регионах: городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан с 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2027 г. При этом вновь создаваемые организации и предприниматели, могут подать уведомление о переходе на АУСН с 1 июля 2022 г., не позднее 30 дней со дня их государственной регистрации, а действующие – до 31 декабря 2022 г. и применять АУСН только с 1 января 2023 г.

АУСН могут применять как организации, так и предприниматели, только зарегистрированные по месту нахождения или месту жительства в налоговых органах субъектов Российской Федерации, входящих в эксперимент.

В законе содержится закрытый перечень лиц, которые не вправе применять АУСН, причем требования к ним значительно жестче, чем анало-

[1] О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» : Федеральный закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1249.

[2] СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

гичные требования по упрощенной системе налогообложения (УСН). К ним, в частности, относятся организации и предприниматели, годовой доход которых превышает 60 (по УСН – 200) млн руб. и средняя численность работников которых превышает 5 (по УСН – 100 (130)) человек, максимальные показатели остаточной стоимости основных средств (150 (200) млн руб.) совпадают. Перечень иных категорий налогоплательщиков, осуществляющих определенные виды деятельности и не имеющих право применять АУСН, незначительно больше, чем аналогичный по УСН. Особо следует отметить недостаток АУСН, заключающийся в невозможности совмещения АУСН с другими режимами налогообложения, и невозможность плательщиками АУСН уплаты налога с использованием единого налогового счета.

Значительно выигрывает АУСН у УСН возможностью не уплачивать не только налог на прибыль организаций / налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций / физических лиц и налог на добавленную стоимость, но и страховые взносы во внебюджетные фонды, за исключением взносов в федеральный фонд социального страхования на травматизм. Однако указанное преимущество повлияло на ставки АУСН, которые по умолчанию выше ставок УСН и совпадают со ставками УСН при превышении установленных показателей перехода на этот специальный налоговый режим.

Так, в рамках обоих специальных налоговых режимов есть право выбора объекта налогообложения: доходы (ставка АУСН 8%, УСН 6%) или доходы минус расходы (ставка АУСН 20%, УСН 15%), минимальный налог АУСН 3%, УСН 1% доходов. Налоговый период по АУСН – месяц.

Существенным образом отличается порядок исчисления налога при применении УСН и АУСН. Так, при применении АУСН показатели деятельности можно отражать не только в личном кабинете налогоплательщика, но и в специальных кабинетах уполномоченных банков, при этом часть обязанностей налогоплательщика, таких как выплата заработной платы, расчет налога на доходы физических лиц в отношении работников налогоплательщика, уплата налогов, может возлагаться на уполномоченный банк. В этой связи обязательным условием применения АУСН установлено наличие счета налогоплательщика в уполномоченном банке[1].

[1] Реестр уполномоченных кредитных организаций размещен на сайте ФНС России в сети Интернет и включает в настоящее время всего пять кредитных организаций.

Налог исчисляет налоговый орган на основании данных контрольно-кассовой техники; сведений, переданных уполномоченными кредитными организациями (не позднее 7-го числа месяца, следующего за налоговым периодом, плательщик АУСН проверяет правильность отражения операций, на основе которых будет рассчитан налог, уполномоченной кредитной организацией); показателей доходов, указанных налогоплательщиком в личном кабинете.

На основе полученной информации налоговый орган не позднее 15-го числа месяца, следующего за налоговым периодом, направляет налогоплательщику уведомление об уплате налога, содержащее сумму налога и реквизиты для его уплаты через личный кабинет или уполномоченную кредитную организацию.

Срок уплаты налога установлен не позднее 25-го числа месяца, следующего за налоговым периодом.

Одним из главных преимуществ АУСН перед УСН является практически полное отсутствие отчетности. Так, плательщики АУСН не обязаны представлять: декларацию по АУСН, расчет по страховым взносам, расчет по форме 6-НДФЛ, справки о доходах и суммах налога физического лица, сведения о застрахованных лицах (СЗВ-М), сведения о страховом стаже застрахованных лиц (СЗВ-СТАЖ), расчет по взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по расходам на выплату страхового обеспечения (форма 4 – ФСС), заявление о подтверждении и справку-подтверждение основного вида экономической деятельности, заявление о регистрации в качестве страхователя физического лица и др.

Более того, плательщику АУСН не нужно вести книгу учета доходов и расходов.

Однако обязанность представления других форм налоговой отчетности всё же может возникнуть при наступлении соответствующих обстоятельств, например, при наличии имущества, имеющего кадастровую стоимость, выплате дивидендов, импорте товаров и других.

В целом АУСН ориентирована на создание наиболее благоприятных экономических и финансовых условий функционирования микропредприятий. Установленный АУСН порядок исчисления и уплаты налогов, отмена обязанности формирования отчетности, представления ее в налоговые органы и органы внебюджетных фондов позволят значительно снизить административные издержки налогоплательщиков.

И.В. Фролов

ОСОБЕННОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ИСПОЛНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ПРОЦЕДУРЕ ВНЕСУДЕБНОГО БАНКРОТСТВА ГРАЖДАНИНА

С 1 сентября 2020 г. законодательством о несостоятельности (банкротстве) был введен специализированный механизм оказания помощи остро нуждающимся гражданам, финансовое положение которых резко ухудшилось. Данный механизм нашёл свою реализацию в процедуре внесудебного банкротства, введенной в рамках § 5 «Внесудебное банкротство гражданина» главы X «Банкротство гражданина» Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[1] (далее – Закона о банкротстве). Содержание ст. 223.2 Закона о банкротстве позволяет сделать вывод о том, что денежными обязательствами, лежащими в основании возбуждения процедуры внесудебного банкротства гражданина, могут быть обязанности по уплате обязательных платежей и прежде всего налоговые обязательства. В свою очередь, содержание положений п. 1 ст. 223.2 и п. 1 ст. 223.6 Закона о банкротстве допускает возможность освобождения гражданина от дельнейшего исполнения налоговых обязательств по завершении процедуры его внесудебного банкротства. Совокупность норм, регулирующих налоговые требования к гражданину в случае возбуждения в отношении указанного лица процедуры внесудебного банкротства определяют правовой механизм, состоящий из следующих последовательных этапов освобождения гражданина от дальнейшего исполнения требований налоговых органов по уплате обязательных платежей: ***первый этап*** – вынесение судебным приставом-исполнителем постановления об окончании исполнительного производства при возврате взыскателю исполнительного документа по причине отсутствия у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными (п. 4

[1] СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»); ***второй этап*** – подача гражданином заявления о признании его банкротом во внесудебном порядке по месту жительства или месту пребывания в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) по форме и в порядке, утвержденным регулирующим органом[1] с приложением списка всех известных заявителю кредиторов, в том числе налоговых органов; ***третий этап*** – возбуждение процедуры внесудебного банкротства гражданина путём включения МФЦ сведений о возбуждении процедуры внесудебного банкротства гражданина в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве (ЕФРСБ); ***четвертый этап*** – предоставление возможности кредиторам гражданина, в отношении которого введена процедура внесудебного банкротства, а также налоговому органу места налогового учета указанного гражданина получения информации о зарегистрированном имуществе или имущественных прав гражданина-должника и права прекращения процедуры внесудебного банкротства гражданина; ***пятый этап –*** завершение процедуры внесудебного банкротства гражданина по истечении шести месяцев со дня включения сведений о возбуждении процедуры внесудебного банкротства в ЕФРСБ; ***шестой этап*** – признание налоговой задолженности по обязательным платежам гражданина, указанным им в заявлении о признании его банкротом во внесудебном порядке безнадежной задолженностью и списание налоговым органом налоговой недоимки и задолженности по пеням и штрафам, признанных безнадежными к взысканию.

Таким образом процедура внесудебного банкротства гражданина определяет особый механизм освобождения физического лица – налогоплательщика от непосильных для его финансового положения налоговых обязательств для целей его социальной реабилитации.

[1] Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 августа 2020 г. № 497 «Об утверждении формы, порядка заполнения и подачи заявления о признании гражданина банкротом во внесудебном порядке». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008100018 (дата обращения: 09.01.2022).

А.Н. Туляй

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Денежно-кредитная политика – часть государственной экономической политики, направленной на повышение благосостояния российских граждан. Ее приоритетом является обеспечение ценовой стабильности, т.е. стабильно низкой инфляции.

В статье 34.1. Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[1] говориться, что основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста.

Денежно-кредитная политика – это комплекс государственных мер по управлению финансовыми потоками в стране. Она позволяет регулировать состояние кредитного рынка, контролировать деятельность коммерческих банков, воздействовать на деловую активность и совокупный спрос. По-другому ее еще называют монетарной политикой.

Основная цель денежно-кредитной политики – обеспечение стабильности цен и низкой инфляции. Чем ниже уровень инфляции, тем более благоприятны условия для жизни и ведения бизнеса[2].

Законодательство в ст. 3 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» определяет одной из целей деятельности Банка России защиту и обеспечение устойчивости рубля.

При этом в Конституции содержится норма, согласно которой защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти[3].

---

[1] СЗ РФ 2002. № 28. Ст. 2790.

[2] Что такое денежно-кредитная политика простыми словами – регулирование, инструменты. URL: https://sovcombank.ru/blog/umnii-potrebitel/chto-takoe-denezhno-kreditnaya-politika-prostimi-slovami (дата обращения 10.01.2022).

[3] Конституция Российской Федерации (п. 2 ст. 75) // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2022. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Из данных определений не понятно, защита и обеспечение устойчивости рубля – это цель или функция деятельности Банка России.

С точки зрения граждан любого государства устойчивость национальной валюты должна обеспечиваться покупательной способностью, стабильным курсом конвертации на мировом валютном рынке, стремлением производить накопления в национальной валюте.

Центральный банк Российской Федерации руководствуется иным подходом. Основное внимание в денежно-кредитной политике Банка России уделяется именно инфляции.

Для достижения своей цели Банк России реализует денежно-кредитную политику в рамках режима таргетирования инфляции (от англ. target – «цель»), которая проводится в соответствии со следующими принципами:

1. Установление количественной цели по инфляции. Её содержание не является «закрытым» для юридических, физических лиц и органов власти.

2. При режиме таргетирования инфляции валютный курс является плавающим, т.е. он формируется под влиянием спроса и предложения на валютном рынке.

3. Основным инструментом денежно-кредитной политики Банка России является ключевая ставка. Изменяя ключевую ставку, Банк России воздействует на динамику процентных ставок в экономике, которая в свою очередь влияет на внутренний спрос и инфляцию.

Е.Ю. Туляй

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ

В настоящее время тема, касающаяся финансовой грамотности и финансовой безопасности населения, является актуальной и обсуждаемой. Финансовая грамотность – востребованное направление в работе органов государственной власти, кредитных организаций и правоохранительных органов.

В правовом регулировании финансовой грамотности можно выделить несколько уровней:

1. Конституция РФ, которая установила не только систему государственных органов, обеспечивающих финансовую безопасность

страны, но и целый ряд их полномочий и отношений взаимодействия между собой.

2. Федеральные конституционные законы и федеральные законы. Данную подсистему правовых основ, в свою очередь, следует разделить на четыре группы. В первую входят федеральные законы, регулирующие функционирование субъектов хозяйственной деятельности и финансовой системы государства в целом. Вторую группу образуют федеральные законы, регулирующие порядок организации, деятельности и полномочия государственных органов и институтов, обеспечивающих финансовую безопасность. Третью группу составляют законы, непосредственно регулирующие вопросы организации обеспечения финансовой безопасности. К четвертой группе относятся законы, устанавливающие ответственность за нарушение (неисполнение) законодательства (в широком понимании) в сфере обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации.

3. Особо следует отметить Указы Президента РФ, которыми определены Концепция национальной безопасности России, Стратегия экономической безопасности, Концепция национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, система и структура органов, обеспечивающих финансовую безопасность Российской Федерации, и ряд других вопросов. К ним тесно примыкают акты Правительства РФ, например Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р утверждена «Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы»[1].

4. Особое место занимают нормативные акты Центрального банка РФ.

Стратегия повышения финансовой грамотности населения в Российской Федерации рассчитана на период до 2023 г. и нацелена на увеличение численности финансово образованных граждан. Это первый стратегический документ подобного масштаба в сфере финансовой грамотности в Российской Федерации, который обеспечил координацию и системное партнерство между всеми заинтересованными участниками – Минфином России, Банком России, региональными властями, бизнес-сообществом, педагогическим сообществом.

Главная цель Стратегии – создание необходимых условий для повышения уровня финансовой грамотности граждан РФ как важного

[1] СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

условия улучшения качества жизни населения. Для достижения данной цели были поставлены две задачи: 1) обеспечение наиболее эффективного внедрения финансового образования населения, а также увеличение объема и улучшение качества информирования населения в финансовых вопросах; 2) разработка устойчивых механизмов (психологических, правовых, организационных, социальных), позволяющих государству взаимодействовать с обществом в этих вопросах. Результатом такого взаимодействия должно стать повышение уровня финансовой грамотности населения.

Финансово грамотный гражданин РФ должен уметь: эффективно планировать личные доходы и расходы; следить за состоянием личных финансов; формировать долгосрочные финансовые сбережения на случай непредвиденных расходов; грамотно выбирать необходимые услуги в сфере финансов; искать и эффективно использовать информацию, касающуюся финансовых вопросов; замечать подозрительные ситуации, которые могут служить признаками мошенничества в финансовой сфере; избегать долгов, выплата которых может вызвать затруднения.

В стратегии повышения финансовой грамотности предусмотрена работа со следующими группами населения: учащимися школ, ссузов и вузов (будущих потребителей финансовых услуг), гражданами РФ, уровень доходов которых на низком или среднем уровне, лицами с ограниченными возможностями здоровья и пенсионерами.

Таким образом, финансовая грамотность – результат процесса финансового образования, который определяется как сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений и в конечном итоге для достижения финансового благосостояния

Низкий уровень финансовой грамотности негативно влияет на личное благосостояние и финансовый потенциал домашних хозяйств, ухудшает ресурсную базу финансовых организаций, препятствует развитию финансового рынка, затормаживает инвестиционные процессы в экономике и приводит к ухудшению социально-экономического положения страны.

С термином «финансовая грамотность» тесно связано понятие «финансовая безопасность». От уровня финансовой грамотности населения зависит финансовая безопасность государства. Финансовая безопасность – это сложное многоаспектное комплексное понятие,

представляющее определенную защищенность важнейших элементов финансовой системы государства посредством задействования различных средств, в том числе правовых. Обеспечение финансовой безопасности невозможно без финансово грамотного населения. Защищенное состояние финансовой системы способствует реализации прав и свобод человека и гражданина.

Под обеспечением финансовой безопасности понимается система специфических мер, направленных на укрепление финансовой дисциплины в основе которой лежит исполнение закрепленных в законодательстве прав и обязанностей участников финансовых правоотношений. Для обеспечения финансовой безопасности государства используются средства обеспечения национальной безопасности, так как финансовая безопасность является составной частью национальной безопасности. Средствами обеспечения национальной безопасности являются технологии, технологические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, в том числе телекоммуникационные каналы. Особое значение для обеспечения финансовой безопасности государства имеют правовые средства, они служат основой для применения иных видов средств обеспечения финансовой безопасности. Это правовые акты, используемые уполномоченными органами государственной власти для обеспечения финансовой безопасности.

Ч.Д. Цыренжапов

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОПЕРАТОРОВ – ФОНДОВ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

В настоящее время на территории всех субъектов РФ сформирован механизм, обеспечивающий долгосрочное планирование проведения капитального ремонта жилищного фонда страны, основанный на финансировании собственниками помещений капитального ремонта многоквартирных домов, включенных в региональные программы ремонта, путем уплаты ежемесячного обязательного минимального взноса на соответствующий ремонт. В региональные программы капитального ремонта включено 724 тыс. многоквартирных домов об-

щей площадью 2,6 млрд кв. м, в которых проживают 93 млн чел. За 2014–2020 гг. работы по капитальному ремонту проведены в более, чем 206 тыс. домах общей площадью свыше 709 млн кв. м, что позволило улучшить условия проживания более 26 млн чел. Ежегодно региональные операторы, созданные субъектами РФ, мобилизуют сотни миллиардов рублей на производство разных видов капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

Так, только за 2019–2021 гг. собрано с собственников помещений в многоквартирных домах более 600 млрд руб. Денежные средства, накапливаемые на счетах регионального оператора по финансированию капитального ремонта многоквартирных домов за счет обязательных и постоянных платежей собственников жилья, являются материальным проявлением децентрализованных финансов субъектов РФ, подпадающих под финансово-правовой режим[1].

Сегодня результаты построения региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов свидетельствуют, что государство смогло достаточно быстро сформировать необходимую нормативно-правовую базу, инфраструктуру, ресурсы для начала деятельности региональных фондов капитального ремонта многоквартирников[2]. Так, согласно Постановлению Администрации Томской области от 30.07.2013 № 310а[3] была создана НКО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов Томской области». За 8 лет работы данной организации капитальный ремонт проведен в 1 042 домах на сумму более 6 млрд рублей, что позволило улучшить жилищные условия почти 179 тыс. чел.

Опыт работы региональных операторов капитального ремонта многоквартирных домов указывает, что наиболее трудной проблемой является неудовлетворительная финансовая обеспеченность, препят-

[1] Цыренжапов Ч.Д. Проблема финансирования капитального ремонта жилого фонда в России: финансово-правовой взгляд // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 155.

[2] См.: 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] Собрание законодательства Томской области. 2013. № 8/1 (97).

ствующая проведению необходимого объема работ, в том числе направленных на повышение энергетической эффективности многоквартирных домов, своевременную замену лифтов и восстановление домов, являющихся объектами культурного наследия. В каких-то регионах разрыв между доходами и расходами фондов капитального ремонта многоквартирных домов уже ставит в тяжелое финансовое положение региональных операторов, а в каких-то – в недалекой перспективе возникнут подобные трудности. Очевидно, что финансирование капитального ремонта многоквартирных домов только за счет минимального взноса не обеспечивает требуемые объемы реализации региональных программ капитального ремонта и, соответственно, обновления жилищного фонда. Например, по результатам оценки финансовой устойчивости региональной программы капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов Томской области, проведенной Минстроем России в 2019 г., общее обеспечение программы составило 24,1%, что соответствует группе риска Р3 (повышенная степень риска). Данная группа риска показывает недостаточность средств собственников по домам, формирующим фонды ремонта на счете регионального оператора для проведения всех необходимых работ по капитальному ремонту.

Полагаем, что без бюджетной поддержки региональные фонды капитального ремонта многоквартирных домов не справятся с нарастающим объемом износа жилищного фонда страны. Вместе с тем прямые бюджетные вливания из федерального и региональных бюджетов будут менее эффективными, чем субсидирование капитального ремонта домов из муниципальных бюджетов при условии предварительного обеспечения их самодостаточности. Опираясь на п. 2 ч. 1 ст. 165 ЖК РФ[1], органы местного самоуправления могут субсидировать капитальный ремонт многоквартирных домов при режиме «специального счета», стимулируя увеличение финансирования через взносы собственников жилья и проведение энергоэффективного и (или) комплексного ремонта. Кроме того, обследование домов на «общем счете» для выявления реальной потребности в ремонте разумнее проводить на местном уровне. Согласимся, что местное самоуправление, являясь одновременно уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, выступает достаточным гарантом по-

[1] Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

рядка (в самом широком смысле слова) на конкретной территории, когда жители этой территории становятся сотворцами данного порядка[1].

В завершение отметим, что причиной возникновения и нарастания разнообразных проблем в работе региональных фондов капитального ремонта многоквартирных домов является отсутствие проработанной теоретической основы региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов с ее безусловной многозадачностью, многоаспектностью, включая дискуссионные вопросы права[2], экономики и управления, а также широкий спектр методологических подходов в технической политике ремонта с учетом реалий нашей страны.

К.Ю. Лебедева

ОСОБЕННОСТИ РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ ТВТ «ТОМСК»

Прежде чем освещать правовую регламентацию налоговых льгот особой экономической зоны, расположенной в г. Томске, следует определиться, что следует понимать под особыми экономическими зонами[3], к числу которых относится и ОЭЗ ТВТ «Томск»[4], в соответствии с действующим в настоящее время законодательством Российской Федерации[5].

---

[1] 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. 149.

[2] Цыренжапов Ч. Д. Некоторые вопросы финансово-правовой теории в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2004. № 3. С. 36.

[3] Далее – ОЭЗ, к числу которых относится и ОЭЗ ТВТ «Томск», созданная Правительством Российской Федерации, в частности Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (в ред. Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ; далее по тексту – Закон № 116-ФЗ).

[4] Созданная Правительством Российской Федерации на основании Постановления от 21.12.2005 № 783 «О создании на территории города Томска особой экономической зоны технико-внедренческого типа».

[5] В частности, Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (в ред. Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ); далее по тексту – Закон № 116-ФЗ.

Понятие «ОЭЗ» закреплено в п. 1 ст. 2 и ст. 3 Закона № 116-ФЗ[1].

Исходя из приведенного законодательного определения, п. 1 ст. 4 указанного нормативного акта определяются четыре типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

В силу ч. 6 ст. 6 Закона № 116-ФЗ о создании и прекращении существования ОЭЗ любая зона создается на срок сорок девять лет, который продлению не подлежит.

ОЭЗ ТВТ «Томск» относится ко второму типу зон и является технико-внедренческой.

Чтобы получить налоговые преференции, соответствующее лицо обязано получить статус резидента ОЭЗ согласно гл. 4 Закона № 116-ФЗ, понятие которого определяется ч. 2 ст. 9 Закона № 116-ФЗ[2].

Из анализа норм действующего законодательства следует, что на резидентов ОЭЗ распространяются льготы, которые можно подразделить на два типа: 1) общие[3] и 2) льготы, предоставляемые в зависимости от типа ОЭЗ.

---

[1] Как часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны, созданная в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

[2] В соответствии с которой (в редакции Законов от 30.11.2011 № 365-ФЗ, от 13.07.2015 № 213-ФЗ) резидентом технико-внедренческой особой экономической зоны признаются индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия, зарегистрированные в соответствии с законодательством РФ на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключившие с органами управления особыми экономическими зонами соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности либо соглашение об осуществлении промышленно-производственной деятельности в технико-внедренческой особой экономической зоне в порядке и на условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

[3] К которым относятся следующие: 1) пониженная ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты соответствующего субъекта РФ, на территории которого расположена ОЭЗ; 2) резиденты освобождаются от уплаты налога на имущество на срок от 5 до 10 лет в зависимости от зоны с момента постановки имущества на учет при условиях, что имущество создано или приобретено в це-

Для *технико-внедренческих* ОЭЗ существуют следующие льготы: 1) пониженные тарифы страховых взносов в переходный период 2011–2019 гг.[1]; 2) по налогу на прибыль[2]; 3) освобождение от транспортного налога[3]; 4) освобождение от земельного налога собственников земельного участка – резидентов ОЭЗ в течение 5 лет с момента приобретения права собственности на земельный участок[4].

лях ведения деятельности на территории зоны, находится на территории зоны и фактически используется на территории зоны; 3) субъектами РФ, на территории которых создаются ОЭЗ, устанавливаются преференции по транспортному налогу, а для инвесторов льгота по транспортному налогу предоставляется с момента регистрации за ним соответствующего транспортного средства; 4) на федеральном уровне инвесторы освобождаются от уплаты земельного налога на срок от 5 до 10 лет (в зависимости от зоны) с момента возникновения права собственности на земельный участок, расположенный на территории зоны.

[1] В соответствии с ФЗ от 16.10.2010 № 272-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования[1]» и ст. 33 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» ставка в течение 2011–2017 гг. составляет 14%, в 2018 г. – 21%, позднее – 28%, по сравнению с общим объемом взносов, подлежащих внесению в указанные фонды обычными организациями, – 34%.

[2] Ставки определены ст. 2 Закона Томской области «О предоставлении льготы по налогу на прибыль организаций резидентам ОЭЗ технико-внедренческого типа» от 30.06.2006 № 30-ОЗ: в размере от 5 до 13,5% в течение 5, 10 и по истечении десятого налогового периода, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ технико-внедренческого типа.

[3] В соответствии со ст. 356 НК РФ п. 1 ст. 9 Закона Томской области «О транспортном налоге» от 04.10.2002 № 77-ОЗ от уплаты налога освобождаются организации в отношении транспортных средств, учитываемых на балансе организации – резидента особой экономической зоны технико-внедренческого типа, созданной на территории г. Томска, в течение 10 лет, начиная с первого числа месяца, в котором указанное лицо было зарегистрировано в качестве резидента ОЭЗ.

[4] На основании п. 9 ст. 395 НК РФ, причём данный срок может быть продлен Законом субъекта РФ, однако действующим законодательством Томской области указанный срок не продлен.

Ю.М. Сулимская

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НДС ЛИЦАМИ, НЕ ЯВЛЯЮЩИМИСЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКАМИ

В соответствии с пп. 1 п. 5 ст. 173 Налогового кодекса Российской Федерации[1] (НК РФ) сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, исчисляется лицами, не являющимися налогоплательщиками, или налогоплательщиками, освобожденными от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога, в случае выставления ими покупателю счета-фактуры с выделением суммы налога. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется как сумма налога, указанная в соответствующей счет-фактуре, переданной покупателю товаров (работ, услуг).

При этом возникновение в данном случае обязанности по перечислению в бюджет налога не означает, что выставившее счет-фактуру лицо приобретает в отношении таких операций статус налогоплательщика[2].

Согласно п. 2 ст. 57 НК РФ при уплате налога, сбора, страховых взносов с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора, плательщик страховых взносов) уплачивает пени в порядке и на условиях, предусмотренных НК РФ. Как следует из пп. 1, 7 ст. 75 НК РФ, пеней признается денежная сумма, которую налогоплательщик должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов, в том числе налогов, уплачиваемых в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки. Правила, предусмотренные ст. 75 НК РФ, применяются также в отношении сборов, страховых взносов и распространяются на плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов и консолидированную группу налогоплательщиков.

---

[1] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

[2] См: Постановление Пленума ВАС РФ от 30.05.2014 № 33 «О некоторых вопросах, возникающих у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость» (п. 5) // Вестник ВАС РФ. 2014. № 7.

Как было указано в Постановлении Президиума ВАС РФ от 14.02.2006 № 11670/05 по делу № А16-1432/2004-1, из содержания названной нормы НК РФ следует, что пени как мера обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов (сборов) применяется к налогоплательщикам (плательщикам сборов) и налоговым агентам и не подлежит применению к лицам, не признаваемым плательщиками налога на добавленную стоимость, в случае нарушения ими требований п. 5 ст. 173 НК РФ.

Иными словами, наличие у такого лица обязанности на основании п. 5 ст. 173 НК РФ уплатить налог на добавленную стоимость, в связи с выставлением покупателям счетов-фактур с выделением суммы налога на добавленную стоимость, не является основанием для привлечения его к налоговой ответственности и взыскания пеней. Указанный вывод подтверждается устойчивой судебной практикой, сложившейся по данному вопросу[1].

При этом в силу ст. 171, 172 НК РФ для покупателя товара счет-фактура с выделенным НДС является основанием для отнесения обязательного платежа к вычету, а также при соблюдении соответствующих условий – основанием возмещения вышеуказанной суммы из бюджета (п. 2 ст. 173, ст. 176 НК РФ).

Между тем при неуплате (несвоевременной уплате) НДС обязанным в силу пп. 1 п. 5 ст. 173 НК РФ лицом в бюджете не формируется источник возмещения данного обязательного платежа. Соответственно, при отсутствии механизма начисления пени как способа компенсации потерь бюджета, а также установленного срока уплаты налога в бюджет в данном случае имеет место нарушение баланса публичных

[1] Постановления: Президиума ВАС РФ от 01.09.2009 № 17472/08 по делу № А41-К2-25787/04, от 30.10.2007 № 4544/07; ФАС Западно-Сибирского округа от 28.11.2007 № Ф04-8141/2007(40417-А75-42) по делу № А75-1859/2007; ФАС Уральского округа от 14.12.2011 № Ф09-8259/11 по делу № А34-1747/2011; Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25.11.2019 № Ф02-6494/2019 по делу № А19-29493/2018 (Определением Верховного Суда РФ от 12.03.2020 № 302-ЭС20-2023 отказано в передаче дела № А19-29493/2018 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного Постановления; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.09.2021 № Ф04-5414/2021 по делу № А67-11966/2018 и т.п.).

и частных интересов при исполнении обязанностей, установленных законодательством о налогах и сборах.

О.В. Мошненко

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ – КУЗБАССЕ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

В 2021 г. вступили в силу изменения, направленные на детализацию практик инициативного бюджетирования, долгое время существенно различающихся по механизму их осуществления в различных регионах. Полагалось, что это позволит отделить данную форму участия граждан в решении вопросов местного значения от иных форм, долгое время уже существующих. Однако отсутствие дефиниции «инициативное бюджетирование» на федеральном уровне привело к необходимости определения данного понятия на региональном уровне. Кроме того, федеральное законодательство закрепило определённые полномочия субъектов РФ по регулированию отдельных вопросов инициативного бюджетирования, что привело к формированию разнообразных его практик.

Так, например, в Кемеровской области под «инициативным бюджетированием» понимается форма участия населения муниципальных образований Кемеровской области в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств»[1]. Определение направлений осуществляется путем разработки инициативного проекта инициативной группой и его одобрения. Однако при софинансировании инициативных проектов за счет средств областного бюджета отбор инициативных проектов осуществляться областной комиссией в соответствии с критериями, установленными в рамках регионального законодательства.

[1] Закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области – Кузбассе» // Электронные ведомости Совета народных депутатов Кемеровской области : официальный сайт. URL: http://www.zakon.sndko.ru (дата обращения: 15.02.2022).

Анализ практик инициативного бюджетирования в Кемеровской области – Кузбассе позволил нам выделить следующие его особенности:

– расширение перечня субъектов, обладающих правом разрабатывать и выносить на обсуждение инициативные проекты (садоводческие или огороднические некоммерческие товарищества, товарищества собственников жилья, товарищества собственников недвижимости, индивидуальные предприниматели и т.д.);

– большая часть инициативных проектов реализуется с привлечением межбюджетных трансфертов;

– прослеживается тенденция к увеличению суммы средств, выделяемой в соответствии с региональным законодательством на финансирование одного инициативного проекта;

– достаточно высокая степень централизации процесса принятия решений в рамках инициативного бюджетирования;

– при отборе проектов ведущими параметрами для оценки становятся: бюджетная обеспеченность муниципального образования, вклад граждан, ИП и юридических лиц в виде инициативных платежей, имущественного и личного их трудового участия[1].

Мы полагаем, что дальнейшее развитие инициативного бюджетирования в Кемеровской области – Кузбассе должно идти по пути поиска методов нивелирования искажений, осуществляемых под воздействием «бюджетных интересов» в действиях субъектов РФ. При сложившейся модели инициативное бюджетирование скорее выступает средством для получения субсидий, при этом не получают серьёзной оценки иные эффекты, которые могут быть достижимы при применении данного института.

[1] Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 11.12.2018 № 565 «Об областной конкурсной комиссии, порядке рассмотрения и проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования «Твой Кузбасс – твоя инициатива» в Кемеровской области – Кузбассе» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области : официальный сайт. URL: http://www.zakon.kemobl.ru (дата обращения: 15.02.2022).

Д.Б. Цыренжапова

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ

Целенаправленное вовлечение населения в бюджетно-финансовые отношения на муниципальном уровне является сложной и масштабной задачей в деле развития локальных территорий и институтов гражданского общества. Население, чувствуя «сопричастность» к местному бюджету и осознавая свою значимую роль в распределении бюджетных ресурсов, постепенно будет главным актором процессов позитивных изменений среды деятельности людей, а также «ответственным налогоплательщиком».

Одним из механизмов вовлечения населения в финансирование вопросов местного значения является инициативное бюджетирование. Инициативное бюджетирование – это участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. К отличительным признакам данного механизма можно отнести применение проектного похода к поиску и решению проблемного вопроса, население не только финансирует, но участвует в реализации соответствующего проекта[1].

Инициативное бюджетирование, на наш взгляд, является отражением принципа открытого управления территорией, одной из развивающихся форм участия населения в местном самоуправлении. Так, Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон)[2] ввел новую форму участия населения в местном самоуправлении – инициативные проекты. В статье 26.1 закона подробно и не безынтересно прописаны: цели инициативного проекта, состав инициаторов данных проектов, обязательное содержание любого инициативного проекта, ключевые моменты порядка выдвижения, внесения, обсуждения, рас-

[1] 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] СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4762.

смотрения, отбора инициативных проектов и т.д. В статье 56.1 закона введена возможность сбора «инициативных платежей» как одного из источников финансового обеспечения инициативных проектов.

Полагаем, что дальнейшее развитие инициативного бюджетирования в РФ на местном уровне теперь напрямую зависит от темпов становления института «инициативных проектов» и «инициативных платежей». Можно считать, что нормативно-правовая основа для инициативного бюджетирования (в его узком понимании) уже на сегодня создана и требует своего применения. Опыт ускоренного внедрения правового регулирования региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов в России в 2011–2013 гг. показывает, что государство при острой необходимости способно сравнительно оперативно принять и внедрить все необходимые юридические конструкции[1].

В Томской области механизм инициативного бюджетирования в муниципальном управлении развивается уже более 5 лет. Ежегодно в рамках исполнения государственной программы «Эффективное управление региональными финансами, государственными закупками и совершенствование межбюджетных отношений в Томской области»[2] между муниципальными образованиями Томской области в результате конкурсного отбора распределяется несколько десятков миллионов рублей из средств областного бюджета на цели реализации инициативных проектов.

В 2022 г. в конкурсном отборе участвовало 108 заявок от 58 поселений 14 муниципальных районов и от трех городских округов. По результатам отбора победителями признаны 70 проектов от 41 поселения 14 муниципальных районов и 1 городского округа. Из инициативных проектов большинство направлено на объекты коммунального хозяйства и благоустройства территорий. Финансовое вовлечение

[1] См.: Цыренжапов Ч.Д. Проблема финансирования капитального ремонта жилого фонда в России: финансово-правовой взгляд // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 155–156; 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.

[2] Собрание законодательства Томской области. 2019. № 10/1(228). Ч. 1.

граждан в реализацию мероприятий по благоустройству территорий, их готовность вкладывать свои деньги в такие мероприятия, может стать существенной причиной развития форм финансового участия населения в местном самоуправлении[1].

Следует признать, что механизм инициативного бюджетирования в Томской области сформирован и работает с некоторыми недостатками. К числу главных замечаний к рассматриваемому механизму стоит отнести незначительный объем бюджетных средств, распределяемый через него. В частности, обратим внимание на тот факт, что в 2022 г. при расходах бюджета Томской области более 91 млрд руб. в инициативном бюджетировании задействовано около 40 млн руб. Несмотря на кардинальное преобразование общественно-политического и территориального устройства в стране, финансово-правовые институты и категории рассматриваются в большинстве случаев только с позиции государства, органов государственной власти и местного самоуправления, оставляя без внимания человека и гражданина как носителя конституционных прав и свобод[2].

Помимо вышеуказанного назовем еще ряд замечаний из разряда организационно-правовых элементов механизма. Реализация этого механизма идет через региональный финансовый орган, хотя было бы правильнее «инициативные проекты» отнести к компетенции исполнительного органа по территориальной политике и муниципальному развитию, так как главным в проекте является сам проект, а не его бюджет. Думается, отчасти поэтому, к сожалению, упор в работе делается в основном на распределение субсидий, а не на этап реализации проектов и обеспечение реального участия населения в них. Наконец, отметим, что Томский опыт инициативного бюджетирования идет вразрез рассмотренных ранее новых норм закона о МСУ, так как понятие «инициативный проект», используемое в нормативно-правовых актах региона, сейчас имеет мало общего со ст. 26.1 закона.

[1] 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. 151.

[2] Цыренжапов Ч.Д. Некоторые вопросы финансово-правовой теории в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2004. № 3. С. 36.

НАШИ АВТОРЫ

Авдеев Дмитрий Александрович – доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Анцибалова Ольга Владимировна – старший преподаватель кафедры организации кадровой, социальной, психологической и воспитательной работы ФКУ ДПО Томский институт повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний России.

Баранов Андрей Васильевич – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Барнашов Александр Матвеевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Берглезов Алексей Николаевич – старший преподаватель кафедры трудового права и социального обеспечения Сибирского университета потребительской кооперации.

Ведяшкин Сергей Викторович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Вставский Виталий Викторович – адъюнкт адъюнктуры Омской академии МВД России.

Гааг Людмила Владимировна – доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Гвоздева Анастасия Александровна – соискатель научной степени кандидата наук Алтайского государственного университета.

Геймбух Надежда Генриховна – заведующая кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Гененко Яна Петровна – соискатель Омской академии МВД России.

Грязнова Татьяна Евгеньевна – начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.

Давыдов Константин Владимирович – профессор кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, доктор юридических наук, доцент.

Дизер Олег Александрович – заместитель начальника Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина (по научной работе), доктор юридических наук, доцент.

Дробот Семен Евгеньевич – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета.

Дурасова Александра Сергеевна – преподаватель ЧОУ ДПО «Университет "Кластер"».

Журавлев Михаил Михайлович – профессор кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доктор философских наук.

Исаева Анастасия Александровна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Исакова Галина Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Козлова Наталья Васильевна – старший преподаватель кафедры правового обеспечения рыночной экономики экономического факультета Новосибирского государственного университета.

Коновальчиков Ярослав Андреевич – старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Коновальчикова Софья Сергеевна – доцент кафедры теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института – филиала Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Кравец Анна Анатольевна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Кравец Игорь Александрович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Института философии и права Новосибирского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

Кровельщикова Валерия Владимировна – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Кузнецов Сергей Сергеевич – заведующий кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Кузыченко Василий Сергеевич – преподаватель кафедры организации режима и надзора юридического факультета Владимирского юридического института ФСИН России.

Кукушкина Анна Викторовна – доцент кафедры международного права МГИМО МИД России, кандидат юридических наук.

Лебедева Ксения Юрьевна – канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры финансового права Национального исследовательского Томского государственного университета.

Лебедева Юлия Николаевна – доцент кафедры конституционного, административного и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Хабаровский государственный университет экономики и права», кандидат юридических наук, доцент.

Лобач Дмитрий Владимирович – доцент кафедры теории и истории государства и права Дальневосточного юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

Лунгу Евгения Владимировна – начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.

Макарцев Андрей Алексеевич – доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук.

Мальцева Анастасия Михайловна – помощник судьи Новосибирского областного суда, аспирант Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Марухно Екатерина Юрьевна – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России.

Митюков Михаил Алексеевич – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, профессор.

Москаленко Антон Федорович – ассистент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Мошненко Олеся Валерьевна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Кузбасский институт ФСИН России», кандидат экономических наук.

Пинчук Антон Павлович – аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Юридического института Алтайского государственного университета.

Попов Савва Андреевич – советник мэра г. Северск.

Пушкина Анна Владимировна – старший преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского федерального университета.

Раздъяконова Евгения Владимировна – заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, доцент кафедры правоведения Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук.

Раззоков Баходур Хаётович – профессор кафедры коммерческого права Таджикского государственного университета коммерции, доктор юридических наук, профессор.

Рожкова Анжелика Сергеевна – адъюнкт кафедры уголовного процесса, Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова.

Романов Евгений Борисович – старший преподаватель кафедры информационного права Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники.

Румянцева Екатерина Николаевна – аспирант кафедры истории и документоведения факультета исторических и политических наук Национального исследовательского Томского государственного университета.

Ряховская Татьяна Ивановна – доцент кафедры теории и истории государства и права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент.

Самсонов Иван Иванович – заведующий кафедрой экономики, менеджмента и индустрии туризма Алтайского института труда и права (филиал) Академия труда и социальных отношений, кандидат педагогических наук, доцент.

Сапунков Андрей Анатольевич – доцент, заместитель директора Северного института (филиала) в г. Петрозаводск Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста РФ), кандидат юридических наук, доцент.

Сенатов Александр Викторович – начальник факультета профессионального обучения и дополнительного профессионального образования Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.

Сенатов Юлий Александрович – студент Ивановской государственной медицинской академии.

Сигарев Андрей Васильевич – доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНхиГС, кандидат юридических наук, доцент.

Симоненко Андрей Владимирович – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Спирин Михаил Юрьевич – доцент кафедры теории и истории государства и права и международного права Юридического института Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королёва, кандидат юридических наук, доцент.

Сулимская Юлия Михайловна – судья Арбитражного суда Томской области, кандидат юридических наук.

Татаринов Сергей Александрович – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Трейер Инесса Витальевна – преподаватель ЧОУ ДПО «Университет “Кластер”».

Трынченков Алексей Анатольевич – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Туляй Александр Николаевич – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Туляй Екатерина Юрьевна – доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Тяпкин Михаил Олегович – начальник кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, доктор исторических наук, доцент.

Филимонов Юрий Валерьевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Фролов Игорь Валентинович – и.о. заведующего кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Хаминов Дмитрий Викторович – профессор кафедры теории и истории государства и права, административного права Национального исследовательского Томского государственного университета; заведующий кафедрой теории права Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники, доктор исторических наук, доцент.

Цыренжапов Чингис Дымбрылович – доцент кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук.

Цыренжапова Диана Будаевна – старший преподаватель кафедры экономики, организации, управления строительством и жилищно-коммунальным комплексом Томского государственного архитектурно-строительного университета.

Чалмова Оксана Александровна – магистрант Российского государственного университета правосудия, заместитель директора Института финансового анализа и аудита.

Чумарова Екатерина Юрьевна – доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Шерстобоев Олег Николаевич – декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент.

Шушарина Елена Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Юсубов Эльман Сулейманович – доцент кафедры политологии Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлев М.М. Проблемы правопонимания 3

Хаминов Д.В. Особенности нормативного регулирования и образовательного законодательства РСФСР в первые годы советской власти 5

Раззоков Б.Х. К вопросу о правовой природе административного нормотворчества 6

Грязнова Т.Е. Учение о правах человека Н.М. Коркунова 9

Самсонов И.И. Нормативно-правовое регулирование фехтования в армии Российской империи: вторая половина XIX в. 10

Тяпкин М.О. Структура лесных уставов Российской империи 12

Дизер О.А. Совершенствование норм административного законодательства, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков 14

Ведяшкин С.В. К вопросу об административном процессе 16

Баранов А.В. Системообеспечивающие специализированные нормы в системе современного российского права 18

Гааг Л.В. Роль законности в обеспечении взаимодействия естественного и позитивного права 23

Спирин М.Ю. О проблеме семантического многообразия содержания категории «источник права» 25

Чумарова Е.Ю. Помещение в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел как мера административного принуждения 27

Лобач Д.В. Потенциал российского уголовного законодательства в сфере обеспечения международного мира и безопасности человечества 29

Сапунков А.А. Проекты создания системы судебных округов на этапе разработки судебной реформы 1864 г. 31

Исакова Г.А. Сенат в период кризиса Римской республики 33

Симоненко А.В. Задержание как многоаспектная правовая категория 35

Шушарина Е.А. Соотношение функций органов исполнительной власти и органов государственного управления в современный период 37

Берглезов А.Н. Защита персональных данных гражданина как элемент информационной безопасности 40

Пушкина А.В. Самопредупредительная деятельность: новый взгляд на старые проблемы 42

Анцибалова О.В. К вопросу о порядке проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых работниками уголовно-исполнительной системы Российской Федерации 44

Кузыченко В.С. Модель государственно-правового устройства России в трудах правоведа Ивана Ильина 46

Трейер И.В. Институт необходимой обороны согласно нормам, установленным Соборным уложением 1649 г. 47

Дурасова А.С. Трансформация роли пытки как инструмента дознания в период правления Петра I 49

Рожкова А.С. Административная преюдиция и особенности производства предварительной проверки по сообщению об управлении транспортным средством в состоянии опьянения лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость 51

Вставский В.В. Правообразование как фактор развития правового государства в учении М.М. Сперанского 55

Пинчук А.П. Система источников оперативно-розыскного права 57

Румянцева Е.Н. Организационно-правовое регулирование Томского нотариата в 20–30-е гг. XX в. 59

Попов С.А. Актуальность юридической помощи как необходимость развития правовой грамотности на стадии общего образования 62

Трынченков А.А. Развитие законодательства о государственной гражданской службе 65

Гененко Я.П. Гражданское общество в учении о праве Н.М. Коркунова 68

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. Снова о периодизации истории конституционного правосудия России 70

Кравец И.А. Биоконституционализм как правовая и этическая категория: предметная область и проблемная зона правового регулирования 78

Юсубов Э.С. Образ человека в Конституции Российской Федерации 79

Раздьяконова Е.В. Принцип равенства и социальной справедливости в концепции социально-экономического федерализма 82

Лунгу Е.В. Поправки в конституционный текст: сравнительно-правовой аспект 86

Сенатов А.В., Сенатов Ю.А. Сбережение народа как одно из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 87

Лебедева Ю.Н. Новые положения в избирательном праве 89

Сигарев А.В. Проблема противодействия экстремизму в докладах Уполномоченного по правам человека в РФ (2000–2020 гг.) 91

Авдеев Д.А. Проблематика конституционализации отечественной формы правления 92

Кукушкина А.В. Правовые вопросы нераспространения ядерного оружия на современном этапе 94

Макарцев А.А. Институт отзыва на муниципальном уровне: проблемы правового регулирования 96

Коновальчикова С.С. Региональный парламент в свете конституционной реформы 2020 г. 99

Ряховская Т.И. К вопросу об уточнении смысла терминов «конституционная идентичность» и «конституционная самобытность» в конституционном праве России 101

Барнашов А.М. Единство системы публичной власти и развитие сбалансированных взаимосвязей между ее элементами 102

Геймбух Н.Г. К вопросу о разграничении предметов ведения Федерации и земель в Федеративной Республике Германия 105

Кровельщикова В.В., Чалмова О.А. Проекты конституции Австрии 1920 г. как модели развития новой государственности 108

Татаринов С.А. Некоторые особенности нового законодательного регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации 110

Исаева А.А. Конституционные основы реализации свободы совести в России 113

Филимонов Ю.В. Применение юридической техники в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики 114

Москаленко А.Ф. Реализация права на межмуниципальное объединение в городских агломерациях 116

Романов Е.Б. О значении документов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов для создания Конституции Российской Федерации 118

Кравец А.А. Институциональное лидерство в системе территориального общественного самоуправления (на примере городских округов Новосибирской области) 119

Дробот С.Е. Конституционализация свободы творчества и обязанность государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране 121

Коновальчиков Я.А. Баланс в преференциальном подходе к политическим партиям 123

Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в системе публичной власти 125

Марухно Е.Ю. Регионализация как ключевой фактор развития международного регионального права 127

Мальцева А.М. Конституционное право на судебную защиту в РФ 129

Гвоздева А.А. Особенности конституционно-правового статуса федеральных актов стратегического планирования 130

Шерстобоев О.Н. Законность дискреционных административных актов 132

Москаленко А.Ф. Международное межмуниципальное сотрудничество 134

Давыдов К.В. Перспективы развития института административного акта в российской правовой системе 136

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. Автоматизированная упрощенная система налогообложения и упрощенная система налогообложения: преимущества и недостатки 138

Фролов И.В. Особенность освобождения от исполнения налоговых обязательств в процедуре судебного банкротства гражданина 141

Туляй А.Н. Денежно-кредитная политика Центрального Банка Российской Федерации 143

Туляй Е.Ю. Правовые основы финансовой грамотности 144

Цыренжапов Ч.Д. Некоторые вопросы функционирования региональных операторов – фондов капитального ремонта многоквартирных домов (на примере Томской области) 147

Лебедева К.Ю. Особенности регламентирования налоговых льгот особой экономической зоны ТВТ «Томск» 150

Сулимская Ю.М. Проблемы обеспечения исполнения обязанности по уплате НДС лицами, не являющимися налогоплательщиками 153

Мошненко О.В. Инициативное бюджетирование в Кемеровской области – Кузбассе: текущее состояние и перспективные направления развития 155

Цыренжапова Д.Б. Инициативное бюджетирование в Томской области: актуальные проблемы организации и финансирования 157

Наши авторы 160

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 90

Сборник статей

Редактор Н.А. Афанасьева
Компьютерная верстка А.И. Лелоюр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 23.11.2022 г. Формат $60\times84^{1}/_{16}$.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Печ. л. 6. Усл. печ. л. 5,5. Тираж 500 экз. Заказ № 5249.

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 978-5-907572-41-6