

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

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 73



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2017

УДК 340+342
ББК 67(99)2
П 68

Редакторы:

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

Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. – Ч. 73 / под ред. М.М. Журавлева, А.М. Барнашова, С.С. Кузнецова. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2017. – 180 с.

ISBN 978-5-7511-2492-2

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности», состоявшейся в Юридическом институте Томского государственного университета 26–28 января 2017 г. Статьи посвящены исследованию реального состояния и актуальным проблемам развития и совершенствования российского законодательства, авторами вносятся предложения по совершенствованию и повышению эффективности нормативного регулирования в различных отраслях права.

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

УДК 340+342
ББК 67(99)2

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНИНА И ЛИЧНОСТИ

М.М. Журавлёв

Современное внимание к проблемам прав и свобод человека, гражданина и личности обосновано процессами, происходящими в мире по глобализации и интеграции политических, экономических и духовно-культурных пространств. Это, в свою очередь, вызывает процесс взаимопроникновения международного и внутригосударственного права, что наиболее полно проявляется в сфере осуществления указанных прав и свобод.

В научной литературе даются различные определения названных понятий, часто отождествляя их. Таким образом, можно отметить, что «права человека», «права гражданина» и «права личности» как научные категории обладают неопределенностью, что усиливает потребность их теоретической разработки. Конечно, различия в определениях позволяют взглянуть на права и свободы человека, гражданина и личности с различных сторон, но препятствуют выработке общего их определения, что снижает их практическую значимость.

Права и свободы человека, гражданина и личности при всей их многогранности нельзя рассматривать, а это иногда делается, как понятия тождественные и равнозначные, как, впрочем, и принципиально различные. Эти понятия можно разграничить чисто теоретически, но на практике они часто взаимозаменяемы.

В литературе выделяют различные основания для разграничения прав и свобод человека, гражданина и личности. К таким основаниям относят:

- способ приобретения и способ утраты;
- признак первичности, приоритетности;

– признак объёмности, многоаспектности и др.¹

Для нас представляет интерес признак универсальности и места его реализации. Права и свободы человека закреплены в нормах международного права, и они идентичны в любой точке земного шара. Таким образом, права человека – это права жителя планеты Земля.

Права и свободы гражданина – это права человека, находящегося в устойчивой политико-правовой связи с определенным государством. Их обеспечение и реализация зависят от уровня развития экономики, демократических институтов и духовно-культурной сферы в государстве и обществе.

Права и свободы личности – это права и свободы человека и гражданина в их индивидуальном исполнении. Категория «личность» выступает в качестве системообразующей и включает в себя такие понятия, как «индивид», «субъект права». Иногда её используют как обобщающий термин для понятий «человек» и «гражданин», что нам представляется неверным. Личность выступает как индивид, отдельный человек в сфере гражданского общества и как субъект права, как гражданин в сфере правовой и политической жизни.

Правовое содержание указанных понятий выражается в возможности использовать свои права и свободы, в требовании их признания и создания условий для их реализации, в правопритязании.

Права и свободы развивались исторически по мере поступательного развития общества. Права и свободы граждан, возникнув как привилегии определенных сословий, существовали значительный период, пока не трансформировались в Новое время в права и свободы всех граждан государства.

Права и свободы человека обретают характер международно-правовой категории лишь с начала XX в., постепенно обретая глобальный характер и оказывая значительное влияние на формирование прав и свобод в каждом государстве.

¹ См., напр.: Кулагина Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об определении понятий // Вектор науки ТГУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 3. С. 46.

ТЕОРИЯ ПРОГРЕССА С.А. МУРОМЦЕВА

Т.Е. Грязнова

Проблему прогрессивного развития человечества С.А. Муромцев рассматривает в рамках социологического подхода к государственно-правовым явлениям. Отталкиваясь, как от объективной данности, от общежительной природы человека, он трактует все формы существования индивидов как результат взаимодействия внутренних (свойства отдельных личностей) и внешних (условия окружающей среды) факторов. «Умственные, нравственные, физические способности человека, физические, этнографические и политические элементы среды участвуют в образовании, движении и разрушении всей социальной жизни»¹, – поясняет автор.

Все социальные объединения С.А. Муромцев делит на две категории: кратковременные и специальные соединения (союзы охотников, путешественников, артистов), постоянные и генетические общественные союзы (семья, род, община, государство). Отличительной особенностью государства является наличие юридических отношений, древнейшей формой которых выступает отношение главы государства к подданным. «...значение этого отношения состоит в том, что оно соединяет в себе все три элемента права: власть, юридическое и правовое отношения. Глава государства имеет власть; он пользуется ею для различного воздействия на подданных (правовое отношение) и в ней же находит опору для такого воздействия (юридическое отношение). Дальнейшее развитие производит дифференцирование этих элементов»², – пишет автор.

Таким образом, С.А. Муромцев, как и другие сторонники социологического позитивизма, рассматривает государство как результат общественного прогресса, однако в отличие от В.И. Сергеевича, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова и др. закономерность его возникновения связывает с формированием обособленных юридических отношений, включающих такие элементы, как власть, юридическое (защищающее) и правовое (защищаемое) отношения.

Признавая личность важнейшим фактором прогресса, С.А. Муромцев акцентирует внимание на ее стремлении и способно-

¹ Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 44.

² Там же. С. 88.

сти к самосовершенствованию и реализации своего потенциала в деле служения обществу и государству. По его мнению, «прогресс состоит в развитии индивидуальности. Мы заключаем о степени развития народа по развитию отдельного субъекта: наибольшее развитие личной энергии, самостоятельности и самодеятельности, связанное нераздельно с наибольшим расширением круга личных интересов, характеризует в наших глазах высшее развитие общества»¹.

Общество, по С.А. Муромцеву, выступает одновременно и движущей силой, и результатом прогресса. Свойственные ранним стадиям человечества экономические формы общения с появлением государства Нового времени сменяются общением духовным, интенсивность и полнота которого находятся в прямой зависимости от возможностей реализации потенциала каждой личности, обусловленных, в свою очередь, уровнем развития общества. Отсюда важнейшим условием прогресса С.А. Муромцев считает право. «Публичное право... образует порядок, ...значение которого... состоит в том, что он определяет строй и органы общежития. Непосредственное значение гражданско-правового порядка заключается в том, что, соблюдая вполне интересы общежития, он устраивает мир индивидуальной самодеятельности и индивидуального интереса»², – поясняет автор. Таким образом, С.А. Муромцеву свойственно понимание прогресса как взаимообусловленного поступательного развития личности, общества и государства под эгидой права.

КООРДИНАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

М.А. Бучакова

Одним из условий гармонизации общественных отношений в системе государственного управления является координация. Во многом от того, насколько согласована (скоординирована) управленческая деятельность, напрямую зависит и ее эффективность.

¹ Муромцев С.А. Указ. соч. С. 176.

² Там же. С. 178.

«Координация» означает согласование, приведение в соответствие¹. Толковые словари русского языка дают аналогичное понятие координации, определяя ее как «...согласованность, установление целесообразного соотношения между какими-то действиями»². Координация как научное понятие достаточно широко применяется как в социальном, так и в государственном управлении, получив распространение и в общетеоретических, и в отраслевых юридических науках. Нормативные правовые акты, закрепляющие согласование деятельности органов государственного управления, как правило, осуществляют его через понятие координации. Происшедшие в последние десятилетия радикальные изменения в системе управления государством путем закрепления принципа разделения властей, создания системы местного самоуправления, построения принципиально иных взаимоотношений между органами публичной власти различных уровней привели к тому, что проблема координации, имеющая важное методологическое значение в управленческих процессах, приобретает особый интерес прикладного характера.

Координационные механизмы призваны обеспечивать согласованность действий органов публичной власти различных уровней. При этом их усиление в системе государственного управления как в России, так и в западных странах обусловлено интенсивным поиском новых моделей административно-государственного управления. Координация в современном обществе становится одной из важнейших функций. Она позволяет расширить границы регулирования за счет использования собственных механизмов согласования, распространяя их на само общество, те институты, в которых сильны саморегулятивные механизмы, частный сектор, деятельность индивидов. Практика показывает, что чаще всего субъекты государственного управления действуют разобщенно, не создана действенная система их взаимодействия и координации. Отсутствие единых методологических подходов и общих законодательных критериев в отношении системы государственного управления привели к тому, что каждый орган исполнительной власти имеет свой, «ведомственный», взгляд на то, в каких структурных параметрах и в каком правовом режиме ему надлежит функционировать. В определенной степени такой подход оправдан, поскольку каждый орган государст-

¹ *Словарь иностранных слов*. М., 1955. С. 364.

² *Словарь русского языка*. М., 1963. С. 287.

венной власти имеет свои задачи, цели, функции, формы и методы деятельности. Однако недостаточная регламентация координационных отношений в системе государственного управления приводит к снижению эффективности деятельности указанных органов и дублированию осуществляемых ими функций. Ученые справедливо указывают на то, что функция координации нацелена на преодоление негативных сторон специализации в государственном управлении¹. Она распространяется на деятельность различных подразделений одного и того же министерства и нередко выходит за его рамки, охватывая ряд министерств, которые по определенным вопросам должны согласовывать свою деятельность. Кроме того, координация может осуществляться и в сфере взаимоотношений публичных предприятий и частного сектора. Основными видами координации в системе государственного управления выступают территориальная и ведомственная координации, наиболее полно отражающие содержание координационных отношений.

В целом в современном обществе сильны тенденции к усилению разнообразных координационных связей и созданию координирующих органов управления.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ²

В.Ю. Панченко

Проблема эффективности правового регулирования, рассматриваемая через призму правового режима, предстает, прежде всего, как проблема преодоления препятствий на пути наиболее полного удовлетворения интересов субъектов права. Могут появляться разнообразные препятствующие, затрудняющие правореализационный процесс факторы, которые снижают эффект юридических инструментов, увеличивают затраты в различных сферах социальной деятельности³. Теория правовых режимов в реалисти-

¹ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2006. С. 51.

² Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

³ См., напр.: *Панченко В.Ю.* О понятии юридических препятствий в реализации и защите прав и законных интересов // Академический юридический журнал. 2013. № 3. С. 10–19.

ческом понимании и методика их оценки направлены на преодоление, устранение и предупреждение юридических препятствий в реализации прав и законных интересов, независимо от их «среды обитания» (нормативные или деятельностные) и специфики и пр. Всестороннее познание условий и средств процесса реализации прав и законных интересов посредством оценивающей деятельности в рамках правовых режимов позволяет изобличить факторы, осложняющие процесс осуществления правовых возможностей субъектами права, и преодолеть их посредством внесения изменений и коррективов в правовую форму.

Современные потребности и реалии правовой жизни обуславливают необходимость поиска и использования новых методологических ресурсов для осмысления общественных явлений¹, наиболее полно отвечающих задачам и целям правового регулирования. Правовой инструментарий, утративший свою целевую значимость, необходимо модернизировать и совершенствовать либо исключать его оперирование ввиду невостребованности, дублирования иных юридических конструкций и пр. Современная теория правовых режимов в реалистическом понимании имеет прикладное значение в части оценки эффективности правовых режимов, которая безусловно нуждается в дальнейшей разработке и уточнениях, что не умаляет возможностей ее апробации. Использование предложенной либо иных методик, нацеленных прежде всего на установление действительного положения дел в процессе реализации правовых возможностей (прав, свобод, законных интересов, обязанностей) субъектами права, способно отражать реальный правовой климат в том или ином участке социальной жизни и более или менее точно определять конкретную степень эффективности правового регулирования, благоприятности в различных масштабах (субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях, их группах и т.д.). Кроме того, представляя собой серьезный инструмент для совершенствования правовой политики, выработанная методика при регулярной периодической оценке дает возможность сравнения исходного и последующего состояния реализации гражданами своих прав.

¹ Малько А.В., Михайлов А.Е., Невважай И.Д. Правовая жизнь: философские и общетеоретические проблемы // Новая правовая мысль. 2002. № 1. С. 4.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ПРОИЗВОДСТВО

С.В. Ведяшкин

Зачастую в теоретических определениях административно-процессуальное законодательство и административный процесс рассматриваются в широком смысле. 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»¹. Вместе с тем они включаются в единую категорию «административный процесс», придавая ей ярко выраженный интегративный характер.

Элементарный анализ основополагающих административно-правовых категорий, таких, например, как государственное управление, исполнительная власть, полномочия и функции органов исполнительной власти и т.д., 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 деятельности².

В этой связи допустимым замечанием может являться упоминание о необходимости анализа динамической составляющей государственного управления, поскольку, говоря о предоставленных полно-

¹ *Старостин С.А.* О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 102–103.

² *Попов Л.Л.* Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 93.

мочиях, компетенции конкретного органа исполнительной власти, иных элементах его административного правового статуса, мы неизменно характеризуем его статическую составляющую. Напротив, административные процедуры – совокупность административно-процедурных норм – обеспечивают «подвижность», динамику государственного управления, выступая ее «кровеносными сосудами», являясь формой его осуществления. Учитывая приведенный тезис, мы должны понимать, что нерешенность, дискуссионность проблем теоретического характера в части определения административного процесса, административного процессуального законодательства, их структуры, отсутствие единообразного регулирования административных производств не позволят в практической деятельности публичным субъектам качественно, эффективно, без реального прогресса обеспечить защиту прав и законных интересов индивидуальных и коллективных субъектов. В этой связи стоит отметить прозорливое замечание Ю.Н. Старилова: «...проблема надлежащей правовой регламентации административных процедур останется малопривлекательной для законодателя по своим политико-правовым задачам и конструктивным основаниям»¹. Спустя практически два года подмеченная незаинтересованность нормотворческих органов более чем очевидна, судорожное обеспечение практической сферы деятельности разрозненными нормативными актами, обеспечивающими регламентацию действий органов государственного управления в различных сферах, отраслях экономики, качественному, надлежащему опосредованию административных процедур не способствует, усугубляя и без того сложную, излишне урегулированную деятельность административных органов.

В очередной раз необходимо заострить внимание на необходимости принятия единого нормативного акта в этой сфере, стоит подчеркнуть его чрезвычайную важность. В сложившихся непростых социальных, экономических и политических условиях публичной администрации требуется «концептуальный стержень» ее деятельности и ее действий, в качестве которого может и должен выступить ФЗ «Об административном производстве». Общество не меньше заинтересовано в скорейшем принятии указанного системообразую-

¹ Старилов Ю.Н. Станет ли кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Административное право и процесс. 2015. № 11.

щего нормативного акта, поскольку административные процедуры, по мнению В.Ю. Синюгина, являются одним из важнейших современных и эффективных правовых ограничений для публичной власти, обеспечивают становление правового государства и реализацию норм, закрепленных в Конституции РФ, что также является «краеугольным камнем» в построении эффективной системы государственного управления в нашей стране.

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

А.А. Трынченков

Как известно, первым документом, в котором были сформулированы проблемы современной государственной службы РФ, стал Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336, утвердивший федеральную программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации». Именно в паспорте данной программы содержались описание проблем и мероприятия по их устранению. Следует признать, что большая часть недостатков и «вызовов» в системе государственной службы России была выявлена и сформулирована достаточно чётко. Кратко в качестве основных можно отметить следующие: неудовлетворительная половозрастная кадровая структура, низкий квалификационный уровень кадров, неконкурентная заработная плата государственных служащих, рост численности служащих и как следствие расходов на их содержание, недостатки нормативного правового регулирования вопросов организации и прохождения государственной службы, низкая эффективность деятельности, коррупция.

Несомненно, за прошедшие годы часть проблем удалось решить или во всяком случае существенно продвинуться в их решении. Среди подобных стоит отметить нормативное правовое регулирование, противодействие коррупции, повышение квалификационного уровня. Другие из них стали менее актуальными, например неконкурентность заработной платы. Но, с другой стороны, появились новые, а некоторые из ранее существовавших обострились. Так, как представляется, недооценивается проблема падения престижа государст-

венной службы, недостаточно внимания уделено причинам оттока квалифицированных кадров из системы государственной службы.

Особо хотелось бы отметить, что все рассматриваемые проблемы, недостатки и вызовы являются комплексными. Их невозможно решать отдельно друг от друга. А результирующей проблемой государственной службы является всё-таки недостаточная её эффективность, т.е. все другие недостатки снижают эффективность государственной службы в целом. Таким образом, чтобы иметь шансы повысить эффективность, надо комплексно подходить к решению проблем. Как известно, «кадры решают всё». Поэтому краеугольным камнем повышения эффективности является качественный кадровый состав государственных служащих. Но невозможно предотвратить отток квалифицированных кадров и, наоборот, обеспечить их поступление на государственную службу, не решив одновременно несколько задач: повышение престижа госслужбы, обеспечение достойной заработной платы, выравнивание половозрастной структуры, правовой и социальной защищённости служащих, баланса между позитивными и негативными элементами правового статуса.

Как ни странно, реализация идей административной реформы и мероприятия по противодействию коррупции имели не только положительные результаты, но создали (обострили) проблемы на государственной службе, которые теперь требуют незамедлительного решения.

В частности, административная реформа потребовала регламентации всех юридически значимых действий. В результате аппарат оказался фактически парализован отчётностью, а внутриаппаратная, организационная работа стала превалировать над функциональной. Это же привело при провозглашаемой цели сокращения аппарата к его росту в действительности.

Борьба с коррупцией породила вопросы другого рода. С одной стороны, обострила и так негативное отношение населения к чиновникам, в значительной степени уронив авторитет государственной службы. С другой стороны, создала явный перекос элементов статуса государственного служащего в сторону ограничений, требований, запретов. При таких обстоятельствах сложно представить, как будет решена проблема привлечения на государственную службу высококвалифицированных кадров. Не просматривается мотивация квалифицированных кадров для поступления на государственную службу.

Так что и данный вопрос, как видно, является комплексным. Самостоятельная проблема, порожденная борьбой с коррупцией, – пассивность служащих, порожденная страхом наказания. Поскольку в категорию коррупционных попали такие составы, как «превышение должностных полномочий» и «злоупотребление должностными полномочиями», это сформировало посыл: «если что-то делаешь, то можно сделать это не так, а если ничего не делаешь, то и сделать не так ничего нельзя».

Подводя итог, следует сказать, что давно назрела необходимость пересмотреть и перечень проблем и сформировать комплексный подход к их решению.

ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

О.Н. Шерстобоев

Пропорциональность – это основополагающий принцип административного права, часто рассматривающийся как неотъемлемая составляющая демократического государства, наряду с общеизвестными положениями о разделении властей и проч.¹ Пока для России его реализация не стала общим правилом². На него часто ссылаются высшие суды (особенно Конституционный Суд РФ), реже – иные суды, почти никогда – субъекты государственного управления. При этом тенденция применения пропорциональности устойчивая. В таком случае интересны сравнительно-правовые исследования³, которые смогут продемонстрировать модели встраивания пропорциональности в систему административного права разных стран. Так, британским аналогом континентальной пропорциональности является принцип разумности, одним из проявлений которого является тест Веднесбери: суды оценивают разумность акта органа, признавая

¹ *Макарецев А.А.* Развитие в России парламентской республики: цель или средство // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 5–6.

² *Ильяшенко М.В.* К вопросу об инициировании уполномоченными органами процедуры банкротства граждан с целью защиты публичных интересов // Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2016. № 3. С. 12.

³ *Фролов И.В.* Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1. С. 104–105.

его неправомерным, если он настолько неразумен, что ни один «разумный орган» никогда не принял бы его¹.

Указанные подходы активно критикуются в том числе за их субъективизм. Предлагается активнее пользоваться более строгим тестом пропорциональности, который прямо закреплен в британском законе о правах человека 1998 г. Истоки пропорциональности находятся в немецком праве, опирающемся на законы, доктрину субъективного публичного права, систему административных судов. Представляется, что первопричина теста пропорциональности кроется в теории интересов.

В немецком административном праве теория интересов была преобразована под воздействием ряда дополняющих ее доктрин. В общем виде этот процесс выглядит следующим образом: теория интересов – закрепление в конституции основных прав и свобод личности – теория субъективного публичного права как важная часть административно-правовой догматики – принцип пропорциональности.

Сейчас российская доктрина сочетает разумность и пропорциональность, определяя их в качестве условий реализации основных прав и свобод². При этом Конституционный Суд использует разные конституционно-правовые формулы, позволяющие достигнуть справедливости в обеспечении прав и свобод человека и гражданина при сохранении должного баланса частных и публичных интересов³. В первом случае справедливость достигается тестом, предусматривающим сочетание разумности и справедливости, что несколько напоминает британские представления о естественной справедливости после имплементации принципа пропорциональности. Во втором – справедливость воплотилась, учитывая обстоятельства дела, в равенстве, которое обеспечивалось критериями разумности, необходимости и соразмерности, что в

¹ *Künnecke M.* Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin; Heidelberg; New York: Springer, 2007. P. 89.

² См., напр.: *Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного Суда Республики Башкортостан»* // *Собрание законодательства РФ.* 2016. № 50. Ст. 7169.

³ *Кальяк А.М.* О сфере действия решений Конституционного Суда России по делам о нормоконтроле // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2006. № 8. С. 26–27.

целом более точно воспроизводит признаки пропорциональности. В любом случае пропорциональность в российском варианте соседствует с разумностью.

ИСТОЧНИКИ SUI IURIS: КАНОНИЧЕСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ

М.Ю. Спирин

Научный анализ категории «источник права» закономерно приводит к необходимости выделения двух типов (уровней) данных источников выражения правовых норм: национального (территориально-государственного) и наднационального (трансграничного). Поскольку формальные источники территориально-государственного права, как правило, рассмотрены в литературе достаточно детально, следует уделить особое внимание источникам права трансграничного. По смыслу и логике юридических норм, входящих в их состав, источники трансграничного права могут существовать в следующих плоскостях: как источники «глобального права» (глобальных правовых систем) или как источники «своего права» (*sui iuris*), локализованные в пространстве и в отношении субъектного состава участников регулируемых отношений.

Рассматривая источники *sui iuris*, следует выделять два основных типа их выражения и регулятивного значения: источники канонического права (имея в виду их принципиальное отличие от источников права церковного) и источники международного права (в части источников *ius cogens* или форм выражения средств общего международного правопорядка *erga omnes*).

Каноническое право, являясь глобальной системой регулирования духовно и социально значимых отношений людей в рамках единой Вселенской церкви, обладает особой иерархией своих источников. Так, главным генетическим источником такого права выступает Божественное откровение посредством деятельности Церкви как сообщества людей одной веры.

Система формальных источников канонического права определяется особенностями имманентной системности самого канонического права, поскольку *ius canonicum* обладает производной систем-

ностью по отношению к теологии, частью системы которой оно является. Таким образом, система источников канонического права объективно включена в более значительную и универсальную систему теологических источников¹.

К основным разновидностям источников христианского канонического права следует относить: Божественную волю Основателя Церкви как первоисточник всего канонического права; Священное писание; Священное предание; примыкающие источники 1-го уровня (акты Апостольского и Вселенских соборов); примыкающие источники 2-го уровня (акты главы церковной организации (акты Святого Престола; акты Вселенского патриархата Константинополя)); примыкающие источники 3-го уровня, или партикулярные источники первой группы (акты поместных соборов); примыкающие источники 4-го уровня, или партикулярные источники второй группы (акты глав автокефальных церквей); статутарные источники; авторизованные богослужебные тексты священно-богослужебного и церковно-богослужебного характера; обычаи Церкви; мнения авторитетных учёных-канонистов.

Международное право, выступая в качестве надгосударственной (межгосударственной) глобальной системы правового регулирования², обозначает высшую степень обязательности своих норм в источниках «общего международного права» и особенно в формах существования *ius cogens*, к которым относятся: общепризнанные нормы международно-правовых обычаев, обязательной составной частью которых выступает *opinio iuris*; нормы международных договоров; общепризнанные принципы международного права; правотворческие акты международных организаций; наиболее авторитетные элементы доктрины международного права.

На основании сравнительно-правового анализа указанных групп формальных источников *sui iuris* можно сделать вывод об особом глобальном, типологическом и одновременно аддитивном характере таких источников.

¹ См.: *Вишневецкий А.А.* О системе канонического права // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2010. № 4. С. 54–55.

² См.: *Шумилов В.М.* *Международное право.* 2-е изд. М.: Международные отношения, 2012. С. 21, 41.

ТИТУЛ ГЛАВЫ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА В XVI в.

Д.А. Савченко

1. Титул монарха имеет сложное содержание. Он отражает территориальные пределы власти, а также ее источник и религиозные характеристики. Отдельного внимания заслуживают те элементы титула, которые характеризуют особенности правового статуса, отражают место монарха в системе внутренних и внешних политических связей. В титуле главы Московского государства XVI в. они выражались понятиями «князь» («великий князь»), «царь» и «господарь» («великий господарь»). Последний из указанных элементов титула нуждается в специальном рассмотрении.

В современной юридической историографии наличие у главы Московского государства XVI в. титула «господарь» («осподарь»), как правило, не упоминается. Это связано с представлениями о том, что уже в рассматриваемый период великий князь Московский именовался «государем». Однако обращение к первоисточникам не подтверждает подобные мнения.

2. Наиболее надежным источником информации о фактическом содержании титула главы Московского государства являются его печати.

Основа титулатуры главы Московского государства XVI в. была заложена Иваном III. Титульная надпись на его печати 1497 г. гласит: «ИОАН БОЖИЕЮ МИЛОСТИЮ ГОСПОДАРЬ ВСЕЯ РУСИ И ВЕЛИКИЙ КНЯЗЬ»¹.

Титул «господарь» сохранили и наследники Ивана III. Об этом, в частности, свидетельствуют тексты на печатях Василия III (1506–1507, 1514, 1517, 1521), Ивана IV (1539, 1562, 1577, 1583) и Федора Ивановича (1584, 1585, 1589). «Государем» именовал себя в текстах государственных печатей и избранный царь Борис Федорович Годунов (1599)².

¹ *Агоштон М.* Великокняжеская печать 1497 г. К истории формирования русской государственной символики. М.: Древлехранилище, 2005. С. 143.

² *Акты* русского государства 1505–1526 гг. / сост. С.Б. Веселовский. М., 1975. С. 32, 40, 193; *Снимки древних русских печатей, государственных, царских, областных, городских, присутственных мест и частных лиц* / под ред. Ф. Булера. М., 1882. С. 4–7, 9, 12, 16, 19, 22, 23, 25, 27, 30.

Кроме того, на многих печатях титул «господарь» отражен в сокращенной форме «ГДРЬ». При этом ни на одной из известных в настоящее время печатей великих князей Московских не зафиксирован титул «государь». Исследователям не известны и иные первоисточники, где бы глава Московского государства XVI в. именовался «государем».

3. Слово «господарь» (от общеславянского слова со значением «хозяин») как элемент титула монарха «проникает в Московскую Русь в XV веке из Литвы»¹. Во внутривполитическом смысле титул отражал императивный, служебный (хозяин–слуга) характер отношений великого князя с удельными князьями. Во внешнеполитическом значении он характеризовал монарха, самостоятельно владеющего определенной территорией.

Принятие великим князем Московским титула «господарь» имело важное политическое значение. Так закреплялись его статус и полномочия, которые уравнивались со статусом великого князя Литовского. В условиях борьбы за «русские земли» титул «господарь» стал правовым средством защиты политических интересов Московского государства. Во внутривполитических отношениях принятие этого титула символизировало единство централизованной политической системы.

Применение титула «господарь» как в начале, так и в конце XVI в. свидетельствует о том, что его политическое и юридическое значение сохранялось в течение всего периода формирования и укрепления Московского царства как единого русского централизованного государства.

УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПОСРЕДСТВОМ ПРАВОВЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ: ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ

А.Г. Репьев

Изучение государственности, ее смысла и ценностей, особенностей устройства и механизмов эффективного функционирования,

¹ *Из истории русской культуры*. Т. II, кн. 1 (Киевская и Московская Русь). М.: Языки славянской культуры, 2002. С. 557.

перспектив взаимодействия с гражданским обществом выступает одним из важнейших направлений комплексного анализа феномена правовой жизни.

Распространенным убеждением среди политиков, реже – правоведов является то, что укрепление государства, повышение авторитета правящей администрации, обеспечение правопорядка и безопасности достигается при помощи императивного метода воздействия на отношения в социуме. Однако состояние современной социальной, экономической и правовой систем России все чаще убеждает нас, что регулирование общественных отношений только лишь путем соблюдения норм, правил, запретов и ограничений невозможно. Для создания условий развития активной личности как члена гражданского общества должны использоваться и более гибкие инструменты. Характерным примером выступают правовые преимущества. Данная категория рассматривается нами в виде правомерной возможности субъекта удовлетворять свои интересы наиболее полно и всесторонне, выражающаяся как в предоставлении особых дополнительных прав и гарантий, так и в его неподверженности¹ определенным обязанностям, запретам и ограничениям.

По нашему глубокому убеждению, усиление государства может осуществляться только в рамках правового демократического режима с четко прослеживающейся социальной ориентированностью на личность. Иными словами, сильное государство невозможно без активного, сформированного гражданского общества. Показателем, позволяющим в определенном смысле оценить его состояние, выступают границы и пределы вмешательства органов власти в социальные процессы наименее защищенных слоев населения. В сказанном контексте мерой силы государства будет правовая и социальная защищенность инвалидов, ветеранов, престарелых граждан, других уязвимых категорий населения, степень доступности человеческих благ.

К сожалению, в последнее время в отдельных моментах прослеживается несколько односторонняя позиция государства не только с моральной, но и с правовой точки зрения. Особые административные процедуры и квоты для данных лиц, являясь разновидностями

¹ Об обосновании авторского неологизма «неподверженность» см. подробнее: *Реньев А.Г.* Категория «иммунитет» в системе правовых преимуществ: теория, методология, практика / под ред. А.С. Мордовца. М.: Перо, 2013. С. 58–59.

правовых преимуществ, выступают важной формой «сглаживания» объективного неравенства их возможностей. К примеру, это касается порядка перевозки несовершеннолетних-инвалидов, а также участия инвалидов в дорожном движении в статусе водителей.

Развивая высказанный тезис, отметим, что, во-первых, закрепление преимуществ как юридических средств усиления государства и гражданского общества обеспечивает проведение максимально эффективной социальной политики, стимулирование активности личности; во-вторых, предоставление юридических преимуществ отдельным субъектам, в том числе участникам дорожного движения, будет являться справедливым и обоснованным отступлением от принципа равенства лишь при совокупном и одновременном использовании правовых средств ограничения, а также высокой правовой культуры и правового сознания самих инвалидов; наконец, в-третьих, совершенствование российского законодательства требует от теоретиков и практиков системного юридического мышления. В ходе этого процесса необходимо достижение гармонии. Подобный баланс может быть реализован сочетанием норм-предписаний и норм-преимуществ. Только научно выверенное, аргументированное и умелое использование всех существующих средств и методов правового регулирования будет способствовать укреплению государства и гражданского общества.

ШИРОКОЕ ПОНИМАНИЕ ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ)

Е.А. Куликов

Одним из вариантов широкой трактовки термина «правовая ответственность»¹ выступает рассмотрение его в рамках таких явлений, как обычное, корпоративное и религиозное право. В этом случае термин «юридическая ответственность» обозначает ответственность, предусмотренную нормами позитивного (объективного) права. Эта ответственность будет выступать разновидностью правовой

¹ Свой вариант их разграничения предлагает Н.В. Витрук. См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 26.

ответственности наряду с обычно-правовой¹, религиозно-правовой и корпоративно-правовой ответственностью, т.е. юридическая и правовая ответственность при таком подходе выступает как вид и род. Основание для подобной точки зрения – устоявшееся использование термина «право» не только по отношению к нормам и правилам, исходящим от государства, но и к другим регулятивным системам, вследствие чего признаются вполне допустимыми и не режут слух терминологические обороты «обычное право», «мусульманское право», «каноническое право», «корпоративное право», конструкция же «моральное право» является скорее обыденной или публицистической, и слово «право» здесь используется только в субъективном смысле. Это обстоятельство позволяет провести грань между социальной и правовой ответственностью: последняя касается только таких регулятивных систем, которые отличаются от права лишь по субъекту установления, первая же охватывает все социальные регуляторы.

Дело также в схожести самих нормативных конструкций перечисленных регулятивных систем. Вот пример из канонов Православной церкви (каноны): «Епископ или пресвитер, или диакон да не приемлет на себя мирских попечений. А иначе да будет извержен от священного чина (6-е апостольское правило)»². Как видим, налицо фактические обстоятельства правонарушения, образующие его состав, а также санкция – лишение священнического сана.

В.В. Бочаров приводит пример из японской правовой жизни, иллюстрирующий важность соблюдения корпоративных норм, нарушение которых косвенно влечет юридические последствия: «Бывший президент интернет-империи Livedoor Такафуми Хорие, озабоченный исключительно получением прибыли, абсолютно не обращал внимания на этикет и грубо нарушал его в общении с конкурентами по бизнесу, в котором возраст (биологический и социальный) имеет принципиальное значение. В конечном счете он восстановил против себя деловую элиту, так как забыл известную японскую поговорку «горчащий гвоздь забивают». Именно по этой причине, по утверждению специалистов, против него было возбуждено уголов-

¹ Подробно вопросы обычно-правовой ответственности описывает Н. Рулан. См.: Рулан Н. Юридическая антропология: учебник для вузов; пер. с фр.; отв. ред. В.С. Нерсеянц. М.: Норма, 1999. С. 138–142.

² См.: *Каноны*, или Книга правил, святых апостолов, святых соборов, вселенских и поместных, и святых отцов. СПб.: Общество святителя Василия Великого, 2000. С. 13.

ное дело, по которому он был осуждён за махинации с акциями»¹. В одной из современных научных работ, посвящённых наказанию и юридической ответственности, обычно-правовым представлениям об этих феноменах посвящена особая глава, что говорит об актуальности и значимости проблемы².

Итак, юридическую ответственность и правовую ответственность можно рассматривать как вид и род, при этом первая предусматривается исключительно нормами позитивного права и применяется государством, а вторая, наряду с ней, включает ответственность по нормам обычного, корпоративного и религиозного права. Такой подход основан на полисемичности термина «право» и значительном сходстве нормативных конструкций и принципов названных регулятивных систем.

50 ЛЕТ НА СТРАЖЕ ПРАВОПОРЯДКА

И.Д. Хомяков

В условиях строительства демократического и правового государства в России вопросы качественного обеспечения общественного порядка, защиты прав и свобод человека и гражданина все чаще оказываются в центре внимания общественности, а также появляются в повестке дня работы государственных органов. За последние годы произошли изменения в социально-экономической сфере, которые существенно повлияли на состояние общественных отношений, обострили социальные конфликты. Некоторые из них находят свое выражение в форме противоправных массовых акций. По мнению автора, «ежегодно проводится большое количество митингов, шествий, демонстраций, но некоторые из них проходят без какого-либо разрешения, с нарушением установленных норм. При их проведении значительно возрастает угроза нарушения общественного порядка, совершения террористических актов и иных посягательств на безопасность граждан, что требует привлечения большого количества сил и средств для пресечения подобных дей-

¹ Бочаров В.В. Неписанный закон: Антропология права. Научное исследование. 2-е изд. СПб.: Издательство АИК, 2013. С. 219.

² См.: *Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы* / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 258–270.

ствий»¹. Создание необходимой для этого нормативно-правовой базы и механизма ее применения в настоящее время рассматривается как одна из основных задач в области обеспечения внутренней безопасности государства.

Осенью 2016 г. в России полувековой юбилей отмечали части, входящие в состав Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. В сложный этап развития нашей страны 30 сентября 1966 г. было принято решение об образовании специальных моторизованных частей милиции для несения патрульно-постовой службы по охране общественного порядка в составе внутренних войск как новый вид правоохранительного органа с функцией охраны правопорядка. Всего было сформировано 43 воинские части, в том числе 3 полка в Москве, Ленинграде и Киеве и 40 отдельных батальонов в крупных административных и промышленных городах СССР. Общая численность СМЧМ на момент образования составляла 10 тыс. человек.

Специальные моторизованные части милиции МООП СССР были предназначены для несения патрульно-постовой службы и выполняли следующие задачи²: ведение борьбы с хулиганством и иными проявлениями преступности на улицах, стадионах, в парках, клубах и других общественных местах; выполнение других внешне возникающих задач по охране общественного порядка.

Проблемным вопросом после создания нового правоохранительного органа с функциями правопорядка являлось нормативное регулирование деятельности, что негативно сказывалось на выполняемых задачах. По мнению автора, медленная проработка нормативного регулирования деятельности нарушила один из принципов правотворчества – своевременность. До конца 80-х годов XX в. деятельность указанных воинских формирований основывалась лишь на издании только ведомственных нормативных актов, и то в большей своей части ограниченных государственной тайной различной степени.

Сегодня, когда формирование войск национальной гвардии почти завершено, Президентом Российской Федерации принято рациональное решение не передавать подразделения войск, осуществ-

¹ Хомяков И.Д. Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. (историко-правовой анализ): автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 1.

² Центральный архив внутренних войск МВД России (ЦАВВ). Ф. 94. Оп. 1 с. Д. 43. Л. 167.

ляющих функцию охраны общественного порядка, и оставить их в Росгвардии, что показывает высокое доверие со стороны государства вновь созданному правоохранительному органу.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

А.Н. Берглезов

Прокуратура в отличие от Министерства юстиции занимается антикоррупционной экспертизой действующих нормативных актов, а не их проектов. Можно выделить следующие черты антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры:

1) проводится в отношении действующих нормативных правовых актов;

2) проводится в отношении только тех актов, которые указаны в п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и проектов нормативных актов»¹;

3) проводится в отношении актов не выше уровня федеральных министерств и служб;

4) при выявлении коррупциогенных факторов вносится требование прокурора об их устранении.

Преимуществами антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, является обязательность требований прокурора для должностных лиц и возможность привлечения их к ответственности за неисполнение.

Несколько лет назад особой проблемой, стоящей перед органами прокуратуры, было отсутствие законодательного регулирования возможности судебного обжалования прокурором нормативных актов по признакам их коррупциогенности. Прокуроры в таких случаях были обязаны искать в таких актах противоречия закону, чтобы их обжаловать. В 2010 г. Генеральный прокурор в своем распоряжении указал на необходимость решения данной проблемы. Анализ

¹ *Об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и проектов нормативных актов*: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС КонсультантПлюс: справ. правовая система.

судебной практики в настоящее время показывает, что суды и органы прокуратуры стали использовать существующие гражданско-процессуальные способы для признания незаконными нормативных актов, содержащих коррупциогенные факторы.

Таким образом, суды начинают рассматривать наличие в нормативном акте коррупциогенных факторов в качестве самостоятельного основания для его отмены. В связи с этим необходимо ч. 1 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса «Подача заявления об оспаривании нормативных правовых актов» после слов «а также прокурор» дополнить словами: «по делам об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы».

Надзорная экспертиза в настоящее время является одним из самых эффективных видов экспертизы. Независимость органов прокуратуры от разработчиков правового акта, высокая квалификация прокурорских работников делают такую экспертизу практически незаменимой.

ОБ ОБОСНОВАНИИ НЕОБХОДИМОСТИ ВВЕДЕНИЯ КАТЕГОРИИ «САМООХРАНА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ» В ЮРИДИЧЕСКУЮ НАУКУ

А.В. Пушкина

Согласно общему правилу обязанность по охране прав граждан лежит на государстве. Однако государство может позволить осуществлять данные действия самим гражданам, а также соответствующим частным организациям по поручению этих граждан.

В современном механизме реализации права наряду с охраной и защитой прав и свобод функционируют самозащита и самоохрана. Понятие самоохраны прав и законных интересов не получило должной разработки в научной литературе и почти не используется в законодательных текстах. Кроме того, не все согласны с тем, что самоохрана является самостоятельным термином. Авторы не выделяют такого термина, как «самоохрана», а просто включают охранительные и защитные полномочия граждан в термин «самозащита»¹.

¹ См.: Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006; Казакова Е.Б. Самозащита как юридическое

Однако самоохрана прав и законных интересов как правовой термин несет следующие самостоятельные функции:

- 1) ориентация субъекта на реализацию прав с должной осмотрительностью;
- 2) границы самоохраны, закрепленные в законодательстве, показывают степень доверия государства к гражданам;
- 3) реализация субъектом правоотношения мер самоохраны показывает степень доверия субъекта к своему контрагенту;
- 4) реализация субъектом мер самоохраны показывает степень доверия граждан и юридических лиц к государству;
- 5) ориентация контрагента на правомерную реализацию своих прав и обязанностей;
- 6) позволяет минимизировать возможный ущерб от правонарушений.

Цель самоохраны – сделать невозможным либо существенно затруднить возможное нарушение права. В рамках охранительных мероприятий субъекту необходимо минимизировать риск и не допустить того, чтобы он превратился в опасность (угрозу нарушения права)¹ и нарушение права. При самоохране меры, предпринимаемые гражданином, должны быть правомерными от начала и до конца. Нарушение прав иных лиц, как и неправомерность действий, недопустимо. Это обусловлено тем, что опасность нарушения прав присутствует лишь в потенциальном варианте, а значит, нельзя предотвратить возможное нарушение своих прав реальным нарушением прав другого лица.

При этом в литературе² не поднимался вопрос о возможности самоохраны законных интересов. Обусловлено это тем, что сама ка-

средство: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006; *Гончаров Е.И.* Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

¹ См. об этом: *Теплякова А.В.* К вопросу о понятии угрозы нарушения прав человека: теоретико-правовой аспект // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 57. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013.

² См.: *Тархов В.А.* Гражданское право. Чебоксары, 1997; *Цикаришвили О.Г.* Охранительная функция российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996; *Микшиц Д.В.* Самозащита в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006; *Зиновьева О.П.* Самозащита гражданских прав в законодательстве России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006; *Литвинова М.А.* Договор на охрану имущества: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007; *Мальхина Т.А.* Виктимологическая характеристика и предупреждение мошенничества: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007.

тегория «законные интересы» не получила должной научной разработки. Общеизвестным считается определение А.В. Малько, В.В. Субочева, которые понимают под законным интересом отраженную в объективном праве либо вытекающую из его общего смысла и в определенной степени гарантированную государством юридическую дозволенность, выражающуюся в стремлениях субъекта пользоваться определенным социальным благом, а также в необходимых условиях обращаться за защитой к компетентным структурам – в целях удовлетворения своих интересов, не противоречащих общегосударственным¹. Думается, что лицо вправе осуществлять самообрану своих законных интересов, если его действия будут правомерными, так как разрешено все, что прямо не запрещено законом.

Однако пока как в теории, так и на практике остаются нерешенными вопросы границ самообраны прав и законных интересов, не разграничены должным образом самообрана и самозащита, не решены иные проблемы в данной сфере, долго будут продолжаться споры относительно необходимости разрешения свободной продажи оружия или введения концепции «мой дом – моя крепость».

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Л.В. Гааг

Контрольные полномочия Президента можно разделить на две группы:

- контроль за исполнением нормативно-правовых актов (включая Конституцию РФ, ФКЗ, ФЗ), распоряжений и поручений;
- контроль в кадровой сфере.

Контроль за исполнением нормативно-правовых актов, распоряжений и поручений

В рамках данного направления Президент РФ имеет:

¹ См.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С. 73.

– право вето (право отклонить принятый федеральный закон) (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ);

– право отменить постановления и распоряжения Правительства (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, ст. 33 ФКЗ «О Правительстве РФ»);

– право обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов РФ (ч. 3 ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

– приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, ч. 1 ст. 29 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Для реализации данных полномочий в Администрации Президента РФ создано Контрольное управление Президента.

Контроль в кадровой сфере

Здесь за последние 10 лет произошли серьезные изменения: значительно расширились возможности Президента РФ влиять на кадровую расстановку как по горизонтали, так и по вертикали и как следствие осуществлять контроль за деятельностью, в том числе и за законностью деятельности соответствующих должностных лиц. Здесь за главой государства закрепляются три вида полномочий: *право представлять* кандидатуры на соответствующие должности, *право назначать* определенных лиц на соответствующие должности и *право отстранять* (снимать) от занимаемой должности.

Президент РФ *представляет* кандидатуры на следующие должности:

- Председателя Правительства РФ.
- Судей Конституционного и Верховного Судов РФ, включая их председателей (ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).
- Генерального прокурора и его заместителей.
- Председателя Счетной палаты РФ, его заместителей и аудиторов (также вносит представление об их досрочном освобождении,

в том числе в связи с утратой доверия (ст. 7, 8 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»).

- Председателя Центрального банка РФ и членов Совета директоров ЦБ РФ (ст. 5 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)).

Вносит предложения по кандидатуре Уполномоченного по правам человека РФ (ст. 7 ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»); кандидатуре для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (ч. 3.2 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Президент РФ *назначает*:

- Председателя Правительства РФ и его заместителей.
- Министров РФ.
- Федеральных судей (кроме указанных выше).
- Председателя Следственного комитета РФ, его заместителей (ст. 13, 14 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»).
- Прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров, приравненных к ним (ст. 83 Конституции РФ).
- Полномочных представителей Президента РФ.
- Ректоров МГУ и СПбГУ (ст. 5 ФЗ от 21.10.2009 «О Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»).

Президент РФ имеет ***право отстранять*** от занимаемой должности:

- соответственно всех лиц, которых назначает, а также:
- высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия или выражения ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Также Президент РФ может вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в случаях, указанных в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Президент Российской Федерации в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ, *вправе* по представлению Генерального прокурора Российской Федерации *временно отстранить* высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления (ч. 4 ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Более того, *Президент Российской Федерации имеет право выносить предупреждение* законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, *Президент Российской Федерации вправе распустить* законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

По решению Президента РФ *могут проводиться проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательных органов субъектов РФ; соблюдения депутатами ограничений и запретов, установленных действующим федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ* (ст. 12 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Для осуществления указанных полномочий созданы Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадрам, Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

Таким образом, контрольные полномочия Президента РФ охватывают практически всю систему власти как по вертикали, так и по горизонтали.

СИСТЕМООПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НОРМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

А.В. Баранов

Происшедшие в течение последних двадцати лет в России масштабные преобразования во всех без исключения сферах жизни российского общества вызвали к жизни качественно новые общественные отношения и породили потребность в совершенствовании системы их соционормативного, в том числе и нормативно-правового регулирования. В этой связи возникает потребность в анализе не только норм, представляющих прямые правила поведения (дозволено, предписано, запрещено), но и правовых норм, непосредственно не содержащих таких правил и отличающихся по содержанию и функциональному назначению в системе российского права, т.е. специализированных правовых норм. Их назначение заключается в том, что они определяют и обеспечивают действие других норм и тем самым формируют основу правового регулирования. В системе правового регулирования эти нормы выполняют качественно различные, но в то же время взаимообусловленные и взаимоопределяющие функции. Содержание этих функций проявляется в том, что специализированные нормы оказывают системоопределяющее, системообеспечивающее и системоадаптирующее воздействие на систему права в целом и на формирование и состояние отдельных отраслей и институтов права в частности. К ним относятся учредительные нормы, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-дефиниции, нормы-презюмции, нормы-фикции, оперативные и коллизионные нормы.

В настоящее время существование в праве таких специализированных правовых положений практически никем не отрицается. Однако в юридической науке отсутствует единство мнений по вопросам их понятия, содержания, структуры, места в системе российского права. По-разному даже определяется их количество и название. Их рассматривают в качестве нетипичных нормативных предписаний (В.М. Горшенев)¹, аномалий в праве (Т.Н. Мирошни-

¹ *Горшенев В.М.* Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113–118.

ченко)¹, нормативно-правовых предписаний, не выражающих нормы права (М.Л. Давыдова)², исходных норм права (Л.А. Морозова)³, нормативных обобщений высокой степени общности (В.М. Шафиров)⁴, специализированных норм права (С.С. Алексеев, В.К. Бабаев)⁵.

Как представляется, определение рассматриваемой группы норм именно как специализированных наиболее обосновано по следующим причинам. В системе права специализированные нормы права призваны выполнять функции определительно-обеспечительного характера. Такое назначение этой категории норм предопределяется качественно разноплановым воздействием этих норм на правовую действительность. Среди специализированных норм права особое место занимают системоопределяющие (учредительные, нормы-цели, нормы-принципы, дефинитивные) правовые нормы, которые собственно и формируют модель правового регулирования, определяют нравственные, идеологические основания действия права. Системоопределяющие специализированные нормы, по сути, определяют, формируют систему права, объединяют множество норм в единое целостное образование, в единую систему, связывают ее элементы, определяют их место в этой системе. На их основе происходит собственно самоформирование этой системы, они служат ориентиром для законодателя, на их основе принимаются все иные нормы права. Они выполняют системоопределяющую функцию, поскольку именно они определяют характер, содержание и назначение всей системы правового регулирования, связывают элементы этой системы в единое целостное образование. Следует иметь в виду, что системоопределяющая роль их проявляется не только на этапе правотворчества, но и на стадии правореализации. Не только создание правовых предписаний, но и само действие правовых норм, их

¹ *Мирошниченко Т.Н.* Диалектика соотношения типичного, нетипичного и нетрадиционного в праве // Проблемы социалистической законности: Республиканский межвузовский сборник. Харьков, 1985. Вып. 5. С. 130.

² *Давыдова М.Л.* Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве: учеб. пособие / Волгоградский гос. ун-т. Волгоград: Изд-во Волгогр. ун-та, 2001. С. 13.

³ *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 230.

⁴ *Шафиров В.М.* Естественно-позитивное право: Введение в теорию. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004. С. 159–160.

⁵ *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 70–72; *Нормы советского права. Проблемы теории* / под ред. В.К. Бабаева, М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 159.

реализация должны происходить в строгом соответствии с теми параметрами, которые задают учредительные нормы, нормы-цели, нормы-принципы, нормы-дефиниции. Такие же разновидности специализированных норм, как коллизионные, оперативные нормы, нормы-презумпции и нормы-фикции, играют в правовом регулировании обеспечительную, обслуживающую роль. Это проявляется в том, что рассматриваемые группы норм выполняют в правовом регулировании системообеспечивающие и системоадаптирующие функции. Поэтому определение их в качестве исходных или отправных представляется не вполне отвечающим их содержанию и назначению в силу разноплановости выполняемых ими в правовом регулировании функций.

Системоопределяющие специализированные правовые нормы относятся к числу именно норм права в силу того, что им присущи практически все признаки, характерные для любой правовой нормы, и в то же время они обладают рядом специфических признаков, позволяющих выделить их в самостоятельную видовую группу. Во-первых, эти нормы права носят наиболее общий (абстрактный) характер. Во-вторых, в системе российского права они выполняют особую функцию, закрепляя исходные начала, основы правового регулирования социальных связей, формулируя основные правовые категории, определяя назначение и действие других норм. В-третьих, в большинстве случаев системоопределяющие специализированные нормы, являясь правовыми обобщениями более высокого порядка, оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения, как правило, через действие «типичных» норм, получают в них предметное, содержательное развитие. В то же время они могут оказывать и непосредственно регулирующее воздействие на общественные отношения.

ЗАДЕРЖАНИЕ КАК МЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

А.В. Симоненко

Осуществление государственной власти неразрывно связано с применением установленных законом правоограничительных мер, в совокупности составляющих институт государственного принуж-

дения. Выступая способом воздействия на сознание, поведение и волю субъектов, государственное принуждение объединяет различные по своему назначению и характеру меры: превентивные и профилактические, меры пресечения, защиты и восстановления, обеспечительные и процессуальные, меры юридической ответственности. Одной из таких мер является задержание.

Среди мер государственного принуждения задержание представляет одну из наиболее сложных правовых категорий, предусматривающую различные правовые режимы применения. В этой связи следует различать личное задержание и задержание имущества (например, в соответствии со ст. 81 КТМ РФ, ст. 27.13 КоАП РФ). В законодательстве и юридической литературе задержание рассматривается преимущественно как неотложная принудительная мера, влекущая ограничение права физического лица на свободу и личную неприкосновенность. Подробная регламентация оснований и порядка применения указанной меры государственного принуждения обусловлена необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина, которые признаны в России высшей ценностью.

В Конституции РФ задержание рассматривается именно в этом значении. Согласно ч. 2 ст. 22 до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Относительно подробная регламентация личного задержания содержится в отраслевом законодательстве, например уголовно-процессуальном, административном и уголовно-исполнительном (в частности, предусмотрены ст. 91–96 УПК РФ, ст. 27.3–27.6 КоАП РФ).

Выражаясь в кратковременном ограничении свободы физического лица, административное и уголовно-процессуальное задержания граждан по их природе не тождественны. Они отличаются по направленности на достижение юридической цели, для которой каждая из этих мер принуждения предназначена. Административное задержание применяется в целях пресечения административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и обеспечения исполнения по данному делу. Цели задержания подозреваемого «определяются необходимостью эффективного решения общих задач уголовного судопроизводства, что на данном его этапе требует: 1) установления действительной причастности задержанного лица к совершению преступления, в котором он по-

дозревает; 2) решения вопроса о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу»¹.

Если в уголовно-процессуальном праве задержание подозреваемого выступает лишь в качестве меры процессуального принуждения, то административное задержание является как мерой административного пресечения, так и мерой процессуального обеспечения, т.е. при наличии материально-правового признака имеет место одновременно и процессуальное основание.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ не определяет подробно регламентированную процедуру задержания, содержит только основания его применения при наказаниях без лишения свободы. На практике задержание таких осужденных производится в порядке, установленном УПК РФ для подозреваемых, что не вполне правильно. Задержание осужденного как мера обеспечения обусловлена целями уголовно-исполнительного законодательства: согласно ч. 1 ст. 1 УИК РФ – это исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами. Таким образом, очевидна необходимость регулирования процедуры задержания осужденных именно в рамках уголовно-исполнительного законодательства.

ПЕРВАЯ ФРАНЦУЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Г.А. Исакова

Первая Французская республика была провозглашена постановлением Национального конвента от 21 сентября 1792 г., отменившим монархию, и официально сохранялась даже в Органическом сенатус-консульте от 18 мая 1804 г., ст. 1 которого управление Республикой вверяла императору французов. Однако при Наполеоне I персонификация государственной власти достигла наивысшего предела и термин «республика» стал постепенно выходить из обращения.

Французская республика была унитарным государством, что впервые закреплялось декретом Национального конвента о единстве

¹ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. Ю.К. Якимович. СПб., 2007. С. 300.

и неделимости от 25 сентября 1792 г., а впоследствии подтверждалось Конституциями 1793, 1795 и 1799 гг.

Конституция I года Республики была принята конвентом 24 июля 1793 г. с последующим одобрением на всенародном плебисците. Под влиянием идей Руссо якобинская Конституция отвергла принцип разделения властей как противоречащий идее народного суверенитета, выступающего как единое целое. Избираемый 1 мая каждого года на основе всеобщего мужского избирательного права с 21 года Законодательный корпус имел право предлагать законы и издавать декреты (ст. 53 Конституции). Принятый Законодательным корпусом законопроект должен печататься и рассылаться по всем коммуна́м республики (ст. 58). Если спустя 40 дней после его рассылки в половине департаментов плюс один и одна десятая часть первичных собраний каждого из них не отклонили его, проект считался принятым и становился законом (ст. 59). Таким образом, под влиянием идей Руссо якобинцы стремились сочетать представительные органы с непосредственной демократией.

Руководство общим управлением и наблюдение за ним возлагалось на Исполнительный совет, состоящий из 24 членов, избираемых Законодательным корпусом из числа кандидатов, избранных собраниями выборщиков каждого департамента (ст. 63, 65). В соответствии со ст. 71 Конституции в случае совершения преступления по должности обвинение против членов Исполнительного совета должно возбуждаться Законодательным корпусом.

В связи со сложными внутренними и международными условиями (60 департаментов из 83 были охвачены федералистским мятежом, 5 армий иностранных государств вторглись на территорию Франции) Конвент отстрочил вступление Конституции 1793 г. в силу, и система предусмотренных ей государственных органов не была создана.

Декретом Национального конвента от 10 октября 1793 г. во Франции был введен революционный порядок управления, а декретом об организации временного порядка управления от 4 декабря 1793 г. Национальный конвент объявлялся единственным центральным органом правительственной власти. Ему были подотчетны Комитет общественного спасения и Комитет общей безопасности. Депутаты Конвента в качестве комиссаров с широкими полномочиями посылались в департаменты и в армию.

Централизация революционного правительства, террор и казни оппозиции справа и слева привели к перевороту 27 июля 1794 г. (9 термидора по республиканскому календарю), гильотинированию Робеспьера и его сторонников.

22 августа 1795 г. была принята новая Конституция Франции, III года Республики. Законодательная власть принадлежала Законодательному корпусу, который состоял из Совета старейшин и Совета пятисот (ст. 44 Конституции). Право законодательной инициативы предоставлялось только Совету пятисот, но решение последнего становилось законом после его принятия Советом старейшин. Исполнительная власть осуществлялась Директорией из пяти членов, избираемых Советом старейшин из числа кандидатов, представленных Советом пятисот.

Псевдодемократические государственные формы, введённые Конституцией 1795 г., не могли обеспечить экономической, политической и правовой стабильности. Французский народ бедствовал и требовал такого режима, «при котором едят». Неадекватность правительства Директории, погрязшей в коррупции, проводившей «политику качелей», обрушивавшей удары то против якобинцев, то против дворян-эмигрантов, делала весь конституционный режим все более неустойчивым и непопулярным. Армии республики терпели неудачи на всех фронтах.

Пересмотр Конституции 1795 г. мог состояться только через девять лет после введения ее в действие, поэтому оставался только вариант государственного переворота при поддержке армии.

18 и 19 брюмера (ноября) государственный переворот генерала Бонапарта свершился без единого выстрела и без жертв. Была нарушена действовавшая Конституция, распущен парламент, а вся власть над республикой вручалась трем консулам: Бонапарту, Сийесу, Роже-Дюко.

Конституция VIII года Республики была фактически продиктована Бонапартом членам двух специальных комиссий, а 13 декабря 1799 г. была утверждена по итогам плебисцита.

Стержнем конституционной системы являлось правительство, состоящее из трех консулов, избираемых на десять лет и имеющих право на новое переизбрание. Конституцией назначался первым консулом гражданин Бонапарт, вторым консулом – гражданин Камбасерес, бывший министр юстиции, и третьим консулом – гражданин Лебрен, бывший член комиссии Совета старейшин.

В соответствии со ст. 41 Конституции 1799 г. первый консул обнародует законы, назначает и отзывает согласно собственной воле членов Государственного совета, министров, посланников и других ответственных внешних представителей, офицеров армии и флота, членов местной администрации; он назначает уголовных и гражданских судей, равно как и судей мировых и конституционных, без права их отстранения от должности.

Второй и третий консулы имеют при совершении других правительственных актов совещательный голос (ст. 42).

Законодательную власть осуществляли поставленные в зависимость от исполнительной власти четыре органа. Государственный совет по указанию и под руководством правительства составлял и предлагал законопроекты, которые поступали для обсуждения в Трибунал, а затем в Законодательный корпус, члены которого могли только без обсуждения принимать или отвергать их. Первый консул мог направить принятые законопроекты в Охранительный сенат для подтверждения или отмены как неконституционных актов. Бонапарт эффективно использовал предоставленные Конституцией законотворческие возможности и во многом благодаря ему Франция в короткий срок получила довольно совершенную правовую систему, соответствующую идеалам Великой революции XVIII в.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЗГЛЯДЫ А.Н. РАДИЩЕВА

А.М. Дегтярева

Александр Николаевич Радищев, автор первой программы революционной демократии в России, родился в 1749 г. в дворянской семье. Когда Екатерина II, задумывая ряд широких реформ и испытывая недостаток образованных чиновников, решила отправить за границу 12 наиболее способных молодых людей для усовершенствования в науках, в числе посланных в Лейпцигский университет оказался и 17-летний Радищев.

Через 5 лет Радищев вернулся в Россию вполне сложившимся человеком, стоящим на высоте европейского образования и усвоившим передовые учения Западной Европы. Пропаганда идей равенства и свободы, протест против русской действительности сделались задачей всей его жизни. Эту задачу Радищев разрешал посредством

литературной деятельности, которую он совмещал со служебной. Первым литературным опытом его был перевод сочинения Мабли «Размышления об истории Греции, или О причинах благоденствия и несчастья греков», в собственных примечаниях к которому он проводил мысль об ответственности верховной власти перед народом. Здесь обращает на себя внимание примечание к слову «самодержавство», которое получило объяснение в сноске автора как «наипротивнейшее человеческому естеству состояние». О существовании верховной власти Радищев рассуждает в «Письме к другу, жителюствующему в Тобольске», напечатанном в его типографии в 1790 г. В том же году было написано знаменитое «Путешествие из Петербурга в Москву», за которое автор был назван Екатериной II «бунтовщиком, хуже Пугачева», предан суду и приговорен к смертной казни. Приговор поступил на утверждение императрицы, которая нашла, что книга Радищева наполнена «самыми вредными умствованиями», что сочинитель ее заслуживает смертной казни; но, желая «милосердие соединить с правосудием», повелела, «отобрав у него чины, знаки ордена святого Владимира и дворянское достоинство, сослать в Сибирь, в Илимский острог, на 10-летнее безысходное пребывание»¹.

Оторванный от культурного мира, заброшенный в глухой край, Радищев и здесь нашел способы служить народу: он сделался врачом, применяя на практике медицинские познания, приобретенные в Лейпциге. Вместе с тем он деятельно принялся за изучение Сибири, результатом чего стали такие его сочинения, как «О китайском торге», «Сокращенное повествование о приобретении Сибири», проникнутые духом патриотизма, верой в мощные силы русского народа, восхищением перед его великими моральными качествами, «твердостью в предприятиях, неутомимостью в исполнении».

Когда на престол вступил Павел I, Радищеву разрешено было вернуться в свое имение в Калужской губернии под надзор местных властей. При Александре I Радищев получил полную амнистию, был вызван в Петербург и назначен членом комиссии по составлению новых законов. Проводя свои освободительные идеи, Радищев составил общий план реформы русского законодательства, показавшийся слишком радикальным председателю комиссии Завадовско-

¹ См.: *Малиновский И.* Начальная страница из истории русской интеллигенции. Томск: Типолитография Сибирского Т-ва печат. дел, 1909. С. 7.

му, который напомнил Радищеву о прошлом и упомянул о Сибири. Эта неудача произвела сильное впечатление на Радищева; он был потрясен выговором и угрозами Завадовского, понял, что надежды увидеть осуществление своих идей нет и дальнейшая борьба во имя этих идей для него непосильна. В ночь на 12 сентября 1802 г. он покончил жизнь самоубийством.

Свои радикальные предложения Радищев выводил из теории естественных прав человека и договорного происхождения государства. Люди добровольно, для своей пользы, согласились признавать над собой установленную в обществе власть и подчиняться ее велениям. Если закон не в силах его защитить, то гражданин пользуется природным правом самозащиты. А потому допустима и неизбежна борьба, когда приходится защищать себя, свои права человека и гражданина. Это бывает тогда, когда не признаются основные устои общежития, прежде всего равенство и связанная с ним свобода.

Свобода и равенство – естественные права человека. Напротив, «порабощение есть преступление». «Зверский обычай поработать себе подобного человека приличен диким народам...». Но этот «зверский обычай» сохранился в России. Радищев показывает его глубокую несправедливость, обращаясь к своей излюбленной теме, горячо протестуя против крепостного права. «Может ли государство, где две трети граждан лишены гражданского звания и частью в законе мертвы, назваться блаженным»? Радищев показывает теоретическую и практическую несостоятельность крепостного права, в ярких красках описывает крайнюю степень нищеты доведенного до отчаяния крестьянства. Непомерная тяжесть порабощения вынуждает народ искать пути своего освобождения¹. Радищев признает за народом право на восстание, если власть издает законы, нарушающие естественные права человека, и не обеспечивает ему сохранности жизни, чести, неприкосновенности имущества. Избавления народа от ужасов крепостничества Радищев ждал от широкой народной революции.

Необходимым выводом из начал равенства и свободы является свобода совести и мысли, а также свобода политическая. Признавая свободу совести, Радищев не допускает существования религиозных преступлений. Признавая свободу мысли, он выступает против предварительной цензуры, доказывая, что «если книги в печати бу-

¹ См.: *Радищев А.Н.* Полное собрание сочинений. Т. 1. М., 1907. С. 352.

дут без клейма полицейского», будет только польза для всех «от малого до великого, от царя до последнего гражданина».

По вопросу о политической свободе Радищев высказывает взгляды, близкие к теории Руссо: верховная власть принадлежит всему народу; подчиняясь общей воле, выраженной в законе, каждый гражданин подчиняется в сущности своей собственной воле. Эта мысль выражена в оде Радищева «Вольность», вошедшей в одну из глав «Путешествия из Петербурга в Москву»: «Во власти всех своей зрю долю. Свою творю, творя всех волю».

В качестве социального идеала Радищев представляет общество свободных и равноправных собственников. Наилучшей политической организацией такого общества является республика, учрежденная по образцу республик Новгорода и Пскова, где народ «на вече был истинный Государь».

Политические идеалы Радищева были восприняты декабристами и получили дальнейшее развитие в их трудах, а также в революционно-демократической теории последующих лет: в творчестве Герцена, Белинского, Чернышевского и др.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В СССР

Е.А. Шушарина

Всесоюзная государственная санитарная инспекция, положение о которой было утверждено Постановлением СНК СССР 26 июля 1935 г., возникла и существовала вначале как единый орган санитарного надзора, включая и область эпидемиологии. Она состояла при СНК СССР в качестве самостоятельного ведомства, а с образованием Народного комиссариата здравоохранения СССР вошла в его состав. Но в дальнейшем наряду с Всесоюзной государственной санитарной инспекцией функцией государственного санитарного надзора стал выполнять и другой орган, находящийся в составе Министерства здравоохранения СССР, – Главное санитарно-эпидемическое управление и подчиненная ему сеть соответствующих республикан-

ских и местных органов и учреждений (санитарно-противоэпидемическая служба).

Сопоставление функций Государственной санитарной инспекции и органов санитарно-противоэпидемической службы указывало на однородность их деятельности, что в практике работы местных органов нередко приводило к дублированию, снижению эффективности работы. Этим и объясняется, что в период 1949–1951 гг. Министерство здравоохранения СССР провело ряд организационных мер в области санитарного надзора, направленных на более четкое разграничение функций санитарной инспекции и санитарно-противоэпидемической службы.

Одно из ведущих мест в системе санитарно-профилактических мероприятий, осуществляемых Всесоюзной государственной санитарной инспекцией, начинает занимать предупредительный санитарный надзор, в то время как функции санитарно-эпидемической службы сводятся в основном к текущему надзору, причем санитарно-противоэпидемические учреждения имели двойное подчинение: территориальным отделам здравоохранения местных Советов и вышестоящим органам санитарно-противоэпидемической службы.

Проведение организационных мер по уточнению и разграничению функций параллельно существующих органов санитарного надзора и санитарно-противоэпидемической службы не устранило коренных недостатков в данной области надзора – громоздкости аппарата и параллелизма в работе. В этой связи Министерством здравоохранения предпринимается объединение на местах органов Государственной санитарной инспекции с органами санитарно-противоэпидемической службы. В целях дальнейшего улучшения деятельности органов санитарного надзора государственная практика пошла путем объединения всех однородных учреждений санитарного надзора и эпидемиологической службы как в центре, так и на местах в единый аппарат, подчиненный Министерству здравоохранения СССР, осуществляющий как предварительный, так и текущий санитарный надзор.

Полномочиями правоохранительного характера в различном объеме обладали все виды органов и учреждений, составляющих санэпидслужбу. Кроме основной функции – осуществления государственного санитарного надзора, эти органы в определенной степени осуществляли нормотворческую функцию.

Исследованию сущности, понятия и содержания деятельности государственных инспекций в советской административно-правовой науке уделялось значительное внимание, и при определении их правового статуса важное значение придавалось характеру связи государственных инспекций с органами государственного управления, т.е. их организационной подчиненности. В основном авторами ставился вопрос о руководстве государственными инспекциями из единого центра и об изъятии их из систем соответствующих министерств.

Но, учитывая все аспекты организации и деятельности государственных инспекций, в частности то, что создание единого органа по руководству государственными инспекциями может ослабить их работу, так как такому органу будет трудно учитывать все многочисленные, узкоспециализированные вопросы деятельности государственных инспекций, подчинение государственных инспекций органам общей компетенции усложнит и без того сложную работу правительств, неизбежно снизит роль и авторитет тех министерств и ведомств, в системе которых находятся государственные инспекции, предложения о реорганизации системы подчинения государственных инспекций не получили воплощения в законодательстве и практике.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОТНОШЕНИЕ: ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ

Т.Т. Соколова

Общепринятое деление права на публичное и частное основано на идее отличия отношений между правящими и управляемыми от отношений между частными лицами. Как правило, понятие публично-правового отношения и его оценка приурочиваются к государству, юридическая регламентация функционирования которого имеет целью действенным образом защитить права гражданина от злоупотреблений со стороны государства. Следует, однако, иметь в виду, что ограничением произвольного вмешательства государства в дела общества не исчерпывается значение публичного права.

Прерогативы, признаваемые за гражданами или за группами граждан, т.е. субъективные публичные права, предоставляют гражд-

данам возможность защищать свои интересы как перед лицом государства, так и во взаимодействии с носителями равноценного юридического статуса. Поэтому в данном вопросе следует больше отталкиваться от правосубъектности граждан, чтобы получить сложную картину разнообразных переплетений юридических связей, возникающих в сфере реализации публичного права.

Классификация публичных прав гражданина предпринимается на том основании, что по своему характеру притязания, предоставляющие возможность обеспечивать общие интересы путем активного политического воздействия на государство, отличаются от прав, имеющих целью защитить индивида от государственного «деспотизма» в его личном пространстве. По мнению Ф.В. Тарановского, к субъективным публичным правам индивида относятся права на участие во власти (избирательное право) и права на свободу от воздействия и вмешательства государства (свобода передвижения, свобода вероисповедания)¹. Последние, представленные как права гражданской свободы, являются публичными в силу того, что предъявляются к государству с целью защиты неприкосновенности индивидуальной жизни.

Трудно спорить с тем, что такая конструкция уместна и оправдана, но в то же время на сегодняшний день она является недостаточной. Безусловно, необходимо учитывать современное изменение контуров юридического регулирования в плане значительного расширения объема прав индивида в сфере гражданского общества. Повышение роли субъективного фактора в общественной жизни, приобщение граждан к общим делам, обретение вкуса к инициативе на основе расширения автономии личности требуют истолкования публично-правового отношения с учетом сложившейся ситуации. Гражданское общество порождает такие формы защиты законных интересов, которые не приобретают характера публично-правового притязания к государству. В разнообразных случаях юридические отношения происходят непосредственно между субъектами гражданских свобод, а государство выступает гарантом их реализации. В частности, свобода совести, свобода вероисповедания, свобода мысли и слова имеют силу публичных притязаний, адресованных носителям аналогичных свобод. Отсюда следует, что акты использования

¹ Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. СПб., 2001. С. 267.

гражданских свобод имеют отношение не только к состоянию государства, но и к взаимным контактам индивидов и их объединений.

Нередко на практике наряду с полезными примерами взаимодействия представителей различных религиозных союзов, общественных объединений, сторонников многочисленных идеологических убеждений встречаются случаи конфликтов на почве нетерпимости к конфессиональному или инокультурному мнению. Субъективные публичные права должны использоваться только для удовлетворения легитимных интересов. Современное гражданское общество нуждается в эффективных правовых способах предотвращения конфликтов в сфере реализации публичных прав неполитического происхождения.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»

Е.С. Зайцева

Пределы правового регулирования – это обусловленные различными факторами границы, в рамках которых осуществляется или может осуществляться правовое регулирование общественных отношений¹. В качестве дополнительной характеристики также указывается, что пределы предполагают наличие рубежей, за которыми правовое регулирование невозможно и нецелесообразно².

Пределы правового регулирования тесно связаны со сферой правового регулирования, границы которой они определяют. Наиболее обстоятельно данная правовая категория проанализирована В.В. Лазаревым. Определяя сферу правового регулирования, он отмечает, что это «совокупность отношений, складывающихся между людьми, сопровождающих их жизненных фактов и обстоятельств, которые объективно могут и с точки зрения современных задач государства должны быть или уже подвергнуты правовой регламентации»³.

¹ Пьянов Н.А. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие. Иркутск, 2007. С. 229.

² Иванов Р.Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2001. № 4 (29). С. 6.

³ Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Правоведение. 1980. № 5. С. 65.

Как видим, в сферу правового регулирования включаются как отношения, которые *должны быть* подвергнуты правовой регламентации, так и те, которые *уже* подвергнуты правовой регламентации. На наш взгляд, сферу правового регулирования следует рассматривать как область потенциальных правовых отношений, нуждающихся в правовом регулировании. При этом следует учитывать, что область общественных отношений, регулирование которых реально осуществляется с помощью правовых средств, и сфера правового регулирования, как правило, не совпадают. В свою очередь, понятие «пределы правового регулирования» следует употреблять в той ситуации, когда речь идет об определении границ сферы правового регулирования.

Если же рассматривать реальные границы правового регулирования, установленные субъектами правотворчества, то они могут не соответствовать пределам правового регулирования. При этом возможны ситуации как их сужения, выражающиеся в наличии пробелов, так и неоправданного расширения, когда правовое регулирование приобретает избыточный характер. Следует сказать, что абсолютно точное установление пределов правового регулирования – недостижимый идеал, поскольку правовое регулирование – это всегда реакция на развитие общественных отношений, и для того чтобы осознать эту потребность, требуется время. Кроме того, следует иметь в виду, что потенциальная возможность «широкомасштабного» правового вмешательства в те или иные общественные отношения не тождественна целесообразности подобной «интервенции»¹. Гипотетически правом можно урегулировать любые общественные отношения. Но следует различать возможность абстрактную (формальную) и реальную. Для того чтобы при регулировании общественного поведения при помощи права возможность могла перейти в действительность, необходимо ориентироваться на реальную возможность, превращающуюся в необходимость².

Таким образом, пределы правового регулирования определяют границы, в рамках которых *должно* (а не осуществляется или может осуществляться) осуществляться правовое регулирование общественных отношений. Несмотря на то, что определение границ право-

¹ Фаткуллин Ф.Ф. Теория государства и права. Казань, 2010. С. 64.

² Быстржина И., Лакатош М. Некоторые вопросы правового регулирования в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1964. № 2. С. 18.

вого регулирования имеет объективно-субъективный характер, грань, которая отделяет правовую сферу от иных сфер человеческого бытия, едина и имеет объективный характер. В свою очередь субъекты правотворчества, определяя фактическую, реально существующую обеспеченную государством область правового регулирования, могут с большей или меньшей степенью точности эти пределы установить.

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОЦЕНИВАНИЯ УЧЕБНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРИ ОБУЧЕНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КАТЕГОРИИ «ПРАВОВОЙ РЕЖИМ»¹

И.А. Шевченко

Как бы то ни было, но современные требования к процессу обучения фиксируют обязанность оценивания, которое, по сути, направлено на проверку знаний. По результатам такой проверки студент получает ту или иную оценку: если студент отвечает правильно, то он получает отличную оценку, если допускает какой-то огрех – «хорошо» и т.д. Двойку получает не готовый к экзамену: не смог ответить на вопрос в билете, следовательно, не готов. Но если разбираться, то почему не готов? И не готов к чему?

Обратившись к вопросам сущности и процесса формирования знания и понимания, можно утверждать, что, как правило, никакой проверки указанных явлений в период сессии не происходит. Проверяется и оценивается совсем другое. Студенты, которые тщательно готовятся к занятиям и сдаче экзаменов, утверждают, что для получения нужной оценки достаточно сказать на экзамене преподавателю то, что он хочет услышать. А потому для студента и задача проста: нужно лишь узнать научные предпочтения преподавателя, выучить и рассказать на экзамене.

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

В процессе оценивания результатов обучения деятельности вышеуказанными способами возникают две проблемы. Первая заключается в том, что на практике юрист лишь иногда сталкивается с экзаменационными вопросами и задачами. В юридической профессии другие вопросы. И совсем другие задачи. К тому же и решаются они иначе. Вторая проблема указывает на то, что в структуре компетентности юриста запоминание всего содержащегося в законах и осведомлённость в нормативном материале являются далеко не единственными элементами. Именно поэтому и с точки зрения знаниевой парадигмы юридического образования, и уж тем более при обучении профессиональной юридической деятельности нет никакого смысла в оценивании в таком объёме уровня информированности о содержании нормативных правовых актов на экзаменах путём распространённого на сегодняшний день классического получения от студента правильных ответов.

Представляется целесообразным в процессе оценивания учебных результатов применять когнитивный потенциал категории правового режима в реалистическом понимании¹, когда оценка не только осуществляется на основании формальных данных, но и включает в себя учет сторонних содействующих или препятствующих факторов учебного процесса.

ВРЕМЕННЫЕ ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ ОСОБОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМА²

Н.А. Морозова

В свете реформы административного законодательства весьма актуальным представляется вопрос, что делать, если правонарушение совершено в момент действия специального правового режима, но наказание за него назначается (или должно исполняться) позже, когда соответствующий режим уже отменен. Можно предполо-

¹ См. подробнее: *Панченко В.Ю., Пикулева И.В.* Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 15–20.

² Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

жить, что, поскольку норма свое действие заканчивает, то положение лица, привлекаемого на ее основании к ответственности, улучшается, что дает право говорить о возможности освобождения от ответственности.

Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Если отпадают условия действия нормы об административной ответственности – в данном случае заканчивается действие специального правового режима, то действие нормы прекращается. Фактически правовые основания административной ответственности отпадают.

В ст. 24.5 КоАП РФ сказано, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отмены закона, установившего административную ответственность.

Рассматриваемая нами ситуация вполне может быть расценена как отмена закона. Но вместе с тем такой подход может быть подвергнут сомнению. В действительности закон не отменяется и не утрачивает своей силы. С отменой акта, вводящего специальный правовой режим, соответствующая норма КоАПа РФ не утрачивает своей силы, а переходит в «латентное» состояние. Противоправность деяния, таким образом, не устраняется. Преследование за военные преступления не прекращается с окончанием военного времени.

Представляется, что законодателю или вышестоящим судам следует выработать единый подход и либо распространить на все случаи привлечения к ответственности за нарушения правил специальных правовых режимов, либо указать, чем ситуация, урегулированная названной нормой, отличается от иных.

Обобщая сказанное выше, можно прийти к выводу, что в условиях, требующих приложения все больших сил для обеспечения общественной безопасности, законодателю следует обратить больше внимания на меры административной ответственности как на дейст-

венный правовой механизм обеспечения соблюдения правил особых правовых режимов. Действия по совершенствованию законодательства должны приниматься заранее, поскольку ценность правового регулирования определяется не только тем, что нормы были приняты, но и тем, что правоприменитель успел их осмыслить и готов к их использованию. Учитывая текущую реформу законодательства об административной ответственности, данный блок вопросов требует особого внимания.

МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ В 1917–1923 гг.

М.А. Засыпкин

Становление новой или видоизменение прежней формы государства напрямую связано с преобразованиями человеческого общества, осуществляемыми по эволюционному или революционному пути. Но независимо от претворяемых в действительность идей переустройства государства на каком-либо историческом этапе развития неоспоримым является тот факт, что реформированный или вновь построенный механизм государства решает в результате правоприменительности задачи, поставленные ранее перед прежними государственными институтами.

В начале XX в. Россия столкнулась с серьезными трудностями, связанными с переселением, перемещением и последующим обустройством многочисленных масс беженцев и военнопленных вследствие Первой мировой и Гражданской войн, иностранной интервенции.

Царское правительство в годы Первой мировой войны создавало государственные органы по устройству беженцев, а также содействовало общественным организациям и учреждениям по оказанию помощи беженцам.

После Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. сохранялось обилие учреждений и организаций, как государственных, так и общественных, занимавшихся военнопленными и беженцами. В марте 1917 г. Временным правительством были предприняты меры по объединению и координации усилий как правительственных, так и общественных учреждений, ведавших делами о военнопленных, гражданских пленных и заложниках.

После Октябрьской революции 1917 г. в механизме нового Советского государства была создана Центральная коллегия по делам пленных и беженцев (Центропленбеж) в составе Народного комиссариата по военным делам РСФСР. Позднее Центропленбеж был реорганизован в Центральное управление по эвакуации населения (Центроэвак) и передан в ведение Народного комиссариата внутренних дел РСФСР.

Центропленбеж являлся правопреемником всех ранее функционировавших государственных органов, общественных организаций, ведавших делами беженцев и пленных. В результате была создана централизованная сеть государственных специализированных аппаратов со строгой иерархической подчиненностью.

Основные направления деятельности Центропленбежа (Центроэвака), связанные с обеспечением прав беженцев, пленных и другого обслуживаемого контингента, закреплялись правовыми актами центральных органов государственной власти и управления. Особо следует отметить то, что Центропленбеж был наделен правом издания правовых актов. Структура и система местных пленбежей, принципы их деятельности определялись приказами Центропленбежа.

С момента образования на Центропленбеж были возложены сложные задачи по оказанию медицинской, правовой, социальной, культурно-просветительной помощи, обеспечению продовольствием, одеждой, жильем и трудоустройством движущихся масс беженцев и пленных. Факт регистрации лица в качестве беженца не создавал для него каких-либо привилегий. Но только зарегистрированные беженцы получали право на отдельные виды помощи, оказываемой со стороны государства.

Создание такого органа, как Центропленбеж (Центроэвак), разработка правовой основы его функционирования, разработка нормативных правовых актов, закрепляющих правовой статус беженцев и пленных Первой мировой и Гражданской войн, являлись составной частью государственного механизма обеспечения прав и свобод беженцев и пленных. Одновременно Центропленбеж и его местные органы были важнейшим элементом юридических гарантий законности, правопорядка, охраны прав беженцев.

ПОНЯТИЕ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ТЕОРИИ В.М. ГЕССЕНА

А.Н. Язов

Владимир Матвеевич Гессен – выдающийся российский государственный деятель и юрист либеральных взглядов. Работы автора в большей степени посвящены вопросам государства, реализации государственной власти, обеспечению гражданских прав и свобод. Краеугольной, напрямую касающейся указанных вопросов в научных изысканиях В.М. Гессена стала идея народного суверенитета.

Различные аспекты этой идеи освещались правоведом в следующих публикациях: «Вопросы местного управления»¹; «Лекции по теории государственного права»²; «О правовом государстве»³; «Теория конституционного государства»⁴ и др. Попытка систематически сформулировать понятие народного суверенитета В.М. Гессеном была предпринята в работе «Общее учение о государстве»⁵.

Интересной представляется методологическая основа исследования правоведом данного понятия. Первоначально В.М. Гессен анализирует сущностные стороны понятия суверенитета вообще и указывает на тройственную природу его значения: как свойства государственной власти – независимости; как свойства одного из органов власти – верховенства и как синоним государственной власти⁶.

В основе народного суверенитета, по мнению автора, лежит идея верховенства в государстве власти народного собрания либо органа народного представительства по отношению к другим, им подчиненным органам⁷.

Далее В.М. Гессен останавливается на характеристике народа как суверена. Правовед заключает, что «народ-суверен» как юридическое понятие, конститутивным признаком которого выступает государственная связь, представляет собой организованную совокуп-

¹ Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904.

² Гессен В.М. Лекции по теории государственного права. СПб., 1907.

³ Гессен В.М. О правовом государстве. СПб., 1906.

⁴ Гессен В.М. Теория конституционного государства. СПб., 1914.

⁵ Гессен В.М. Общее учение о государстве: Лекции, читанные в С.-Петербургском политехническом институте. СПб., 1912.

⁶ Там же. С. 55.

⁷ Там же. С. 51.

ность людей (граждан), объединенных и обособленных от иных общественных групп государством и обладающих верховной властью¹.

Таким образом, буквальное понимание народного суверенитета, по Гессену, заключалось в том, что носителем верховной власти в государстве является вся совокупность граждан, объединенных государственной связью. Трудно не признать учение В.М. Гессена о народном суверенитете прогрессивным для российской юридической науки начала XX столетия. Его теоретическая значимость очевидна, но вместе с тем отметим, что ученого интересовали также вопросы реализации данной идеи.

Понимая фактическую невозможность организации государства на началах непосредственного народоправства, В.М. Гессен стал развивать теорию народного представительства, в основу которой положил идею народного суверенитета².

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯХ³

А.Е. Михалева

Формально равные правовые возможности и долженствования фактически могут по-разному воплощаться в жизнь, находясь в зависимости от множества различных факторов конкретной правовой ситуации. При анализе публично-правовой сферы реализации правовых возможностей закономерным образом возникают вопросы о том, обязано ли государство в лице органов публичной власти и должностных лиц учитывать законные интересы частных лиц в процессе политико-правового управления.

С одной стороны, принятие во внимание и претворение в жизнь любых пожеланий всех и каждого может привести к дезорганизации системы в целом, функционирующей на основе принципов стандар-

¹ Гессен В.М. Общее учение о государстве: Лекции, читанные в С.-Петербургском политехническом институте. СПб., 1912. С. 91.

² См.: Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1917. С. 69–141.

³ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

тизации, а не партикуляризма, что повлечет нарушение порядка перераспределения организационных ресурсов, скажется на эффективности властной деятельности. С другой – подобный обезличенный подход не соответствует требованиям объективной действительности, препятствуя полному осуществлению правовых возможностей и установлению наиболее благоприятного правового режима реализации прав и обязанностей.

В связи с этим представляется справедливым предложение о том, чтобы «нормативно программировать каналы реализации законных интересов – закреплять юридическую обязанность органов брать во внимание законные интересы участников правового взаимодействия, принимать правоприменительное решение только с учетом законных интересов»¹. Для данных целей законные интересы как не обеспеченные корреспондирующей юридической обязанностью устремления должны отвечать ряду критериев:

- отсутствие противоречий с объективным позитивным правом (соответствие нормам, основным началам, смыслу законодательства);

- отсутствие посягательств на публичные интересы (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечение обороны страны и безопасности государства);

- идентифицируемость (объективированность вовне в форме заявления, специального бланка, благодаря которой органы публичной власти получают возможность уяснить конкретный интерес, а гражданин – в последующем доказать факт доведения необходимой информации до сведения);

- разумность с точки зрения адекватности обозначенных пожеланий реальной действительности;

- обоснованность (обусловленная доказательственной формой реализации законных интересов как таковых);

- нахождение в сфере правоприменительного усмотрения (наличие у представителей органов публичной власти возможности принять во внимание в административном решении поступившие в их адрес просьбы и предложения при отсутствии императивно установленных ограничений);

¹ *Панченко В.Ю.* Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М.: Проспект, 2015. С. 51–52.

– приоритетное значение (достаточно высокое положение в ценностной шкале политико-правовой системы, играющее важную роль при наличии конфликтующих между собой интересов различных лиц).

Благоприятный правовой режим реализации публичных прав не может не учитывать персональные устремления, соответствующие вышеуказанным признакам. В силу этого осуществимость законных интересов может рассматриваться в качестве критерия, позволяющего определить, насколько удобны заданные действующим правовым регулированием и соответствующей юридической практикой параметры для достижения частных правовых целей конкретных лиц при вступлении во взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления.

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В ОБЛАСТИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

М.Д. Болтуев

Распространенность правонарушений в области персональных данных в последние годы стала возможна вследствие развития информационных технологий в России и в мире. В действующем КоАП РФ ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) предусмотрена ст. 13.11. Данная статья содержит общую формулировку, которая не охватывает все случаи невыполнения требований законодательства РФ в области персональных данных. При этом указанной статьёй установлены минимальные административные штрафы, а именно: для граждан – в размере от 300 до 500 руб., для должностных лиц – от 500 до 1 000 руб., для юридических лиц – от 5 000 до 10 000 руб.

Размер административного штрафа за нарушение законодательства в области персональных данных в европейских странах значительно превышает российский. Так, в Германии за соответствующее нарушение взыскивается административный штраф в размере до 300 тыс. евро и конфискация незаконно полученной прибыли;

во Франции – до 150–300 тыс. евро и оборотный штраф; в Испании – от 40 до 600 тыс. евро; в Италии – до 1,5 млн евро; в Великобритании – до 500 тыс. фунтов. Также предусматриваются административные санкции за несвоевременное устранение и повторное нарушение, в ряде случаев – уголовная ответственность за соответствующие нарушения.

Российская система наказаний в области персональных данных перестала быть эффективной. Она не учитывает тяжесть нарушений, допущенных операторами персональных данных, и их негативные последствия, не позволяет в полной мере защитить права и интересы субъектов персональных данных, а также соблюсти принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение.

Федеральный закон «О персональных данных» рассматривает такие действия, как распространение, предоставление и доступ в качестве частных случаев передачи персональных данных¹, что приводит к выводу о формальном отсутствии в КоАП РФ санкции за нарушение порядка предоставления персональных данных и доступа к ним.

В ст. 13.11 КоАП РФ не содержится нормы об административной ответственности за разглашение персональных данных. В данном случае следует обратиться к ст. 13.14 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом (в соответствии с Указом Президента РФ № 188² сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), относятся к категории информации с ограниченным доступом), при этом рассматриваемый состав содержит специальный субъект – лицо, получившее доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

К общему основанию для привлечения к административной ответственности уместным является введение действий по передаче персональных данных, установление дополнительных составов правонарушения в области персональных данных, а также увеличение санкций, соответствующих тяжести нарушений.

¹ Пункт 3 ст. 3 Федерального закона «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

² Пункт 1 Перечня сведений конфиденциального характера, утв. Указом Президента РФ от 06.03.1997 № 188 (в ред. от 13.07.2015) // КонсультантПлюс: справ. правовая система.

Таким образом, ст. 13.11 КоАП РФ считаю целесообразным изложить в следующей редакции:

1. Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования, предоставления, доступа или распространения информации о гражданах (персональных данных).

2. Повторное совершение в течение года административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи.

3. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи с использованием служебных или профессиональных обязанностей.

4. Незаконное распространение персональных данных в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях.

Изменив систему наказаний, не вполне соответствующую современным реалиям, будут учтены самые распространенные нарушения, допускаемые операторами, что будет более точно отражать положения Федерального закона «О персональных данных» и повысит эффективность правоприменения.

ОЦЕНКА ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ¹

И.В. Пикулева

Оценка правовых режимов – это процесс сопоставления реально имеющихся данных правовой действительности для составления представления относительно действительной благоприятности правового климата определенного участка правовой жизни и подведения некоего итога, имеющего модальный характер. В ходе такого реалистического оценивания правовых режимов происходит ознакомление с нормативными условиями регулирования; выбор наиболее подходящей методики сбора информации; определение источников исходных данных; выбор методов оценки; разработка критериев и индикаторов, которые задают «локальный» вектор оценивания той или иной сферы обществен-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

ных отношений в наиболее общем виде; формирование системы показателей для определения точных данных в количественном выражении и их подсчета; разработка форм отчета о проведенной оценке¹. Регулярная оценка состояний правовых режимов реализации тех или иных прав, свобод и законных интересов² (которая, в отличие от мониторинга, всегда сопровождается выводами, направленными на повышение эффективности правового регулирования) позволяет установить тенденции и закономерности изменения юридически значимого поведения при изменении в системе нормативно-регулятивных средств и корректировать последнюю в направлении наибольшего благоприятствования реализации прав и законных интересов.

Комплексный анализ эффективности правового регулирования и оценивание предоставляют возможность непосредственного отслеживания реальных условий и средств реализации того или иного права, совокупность которых позволяет выявить состояние реальной возможности или невозможности пользования правами, что свидетельствует о том или ином виде правового режима. Конечным результатом оценочной деятельности является моделирование режима наибольшего благоприятствования реализации того или иного права и выработка конкретных рекомендаций и требований к деятельности различных субъектов (законодателя, правоприменителя, общественных организаций и т.д.) для стимулирования правовой активности субъектов, устранения препятствий, использования доступных и разумных правовых процедур, иными словами, обеспечения максимального содействия в реализации прав и законных интересов.

Так, в частности, методики оценки правовых режимов могут использоваться органами публичной власти, правозащитными организациями в целях обнаружения конкретных путей решения правореализационных проблем для оценки состояний обеспеченности различных прав и свобод человека и гражданина, формирования правотворческих инициатив, осуществления на их основе проектно-нормативных работ и т.д.

¹ См.: Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка социальных проектов: учеб. пособие. М.: Изд группа «Юрист», 2014. С. 11–12.

² Динамический аспект функционирования правовой системы государства и всего комплекса институтов, участвующих в правовой жизни общества, достижении целей правовой политики, переопределяет возможность трансформации по мере изменения условий и средств реализации прав и законных интересов, правовых процедур и пр. из одного вида в другой – из неблагоприятного в благоприятный и наоборот.

ИЗБИРАТЕЛЬНОСТЬ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ¹

Н.В. Шапран

Состояние прав человека в условиях военных действий предполагает особое правовое регулирование, специфические особенности их реализации, особый правовой режим, которые, как правило, носят ограничительный характер. Как международными, так и отечественными нормативными актами военные действия признаны так называемыми обстоятельствами абсолютной необходимости, в случае наличия которых государство может отступить от выполнения своих обязательств и «вмешаться» в права человека с целью их ограничения для защиты всего государства. Однако при более приближенном рассмотрении подобных правовых ситуаций на правоприменительном уровне возникают определенные вопросы, например, каковы пределы свободы усмотрения правоприменительного органа при принятии решения и как эти пределы соотносятся с возможностью избирательного применения нормы?

Следует заметить, что при соотнесении категорий свободы усмотрения правоприменительного органа («margin of appreciation», в терминологии Европейского суда по правам человека) и избирательности правоприменения представляется, что правоприменитель может принять какое-либо решение в рамках свободы, предоставленной законодателем (условно назначить наказание за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения, в виде лишения свободы на срок от 2 до 5 лет лишения свободы), в то время как при избирательности правоприменения властный субъект, принимая решение в пределах свободы усмотрения, «злоупотребляет» ею в угоду преследования правомерных целей безопасности и сохранения целостности государства.

В условиях военного времени права человека отодвигаются на второй план ввиду необходимости обеспечения безопасности государства в целом. Однако нормы, обладающие столь высокой «потенциальной энергией» избирательного применения, по сути, уравнивают свободу усмотрения правоприменителя с избирательностью.

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

Дело в том, что если при свободе усмотрения субъект ограничен какими-либо рамками (например, нижним и верхним пределами санкции УК), то при избирательности этих рамок вообще нет. Вводя подобные нормы в действие, советский законодатель, безусловно, имел правильную цель. Однако реализация получилась не совсем удачной, поскольку если принятое решение и будет обжаловано, то у высших инстанций вряд ли будет время на проверку законности и обоснованности решения, ведь в условиях военного времени необходимо выполнять другие задачи.

К ПРОБЛЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

В.Н. Власенко

В теории юридической квалификации не сформировалось единого мнения относительно объекта и предмета правовой квалификации, а также о соотношении данных понятий. Многие авторы считают их идентичными, очерчивающими действия и поведение людей². Между тем представляется, что предмет и объект правовой квалификации целесообразно разграничивать, где под ее предметом следует понимать общественные отношения, возникающие, изменяющиеся или прекращающиеся в результате наступления определенного факта (действия или события). Последние являются объектом правовой квалификации.

Деление юридической квалификации в зависимости от такого критерия, как *предмет*, совпадает с отраслевой правовой оценкой (соответственно можно выделить гражданско-правовую, уголовно-правовую, земельно-правовую квалификации и др.). Правильное определение рода и вида правоотношений и, следовательно, отрасли, их регулирующей, возникших в результате того или иного факта, отграничение их от сходных правоотношений является важной и непростой задачей, стоящей перед правоприменителем. Решению этой задачи способствует выяснение всех обстоятельств дела и при-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

² См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2002. С. 255.

дание юридического значения каждому признаку реального факта в соответствии с признаками, абстрактно закрепленными в норме права. При установлении рода общественных отношений, подлежащих квалификации, одновременно определяются отрасль права, регулирующая данные отношения, ее институт и конкретная правовая норма, распространяющаяся на данный случай.

Проблемы, возникающие в связи с правовой квалификацией земельных отношений, связаны, в первую очередь, с необходимостью отграничить их от отношений иной природы, но также подпадающих под земельно-правовое регулирование, в частности, от имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, управленческих отношений, связанных с землей, градостроительных (особенно на землях населенных пунктов).

Не поспособствовала установлению основ разграничения перечисленных отношений и крупнейшая за последние 15 лет земельная реформа, которая была предусмотрена Основами государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 гг. С формальной точки зрения общий объем Земельный кодекс РФ увеличил более чем наполовину. При этом большая часть норм Кодекса (в котором до этого преобладали нормы материального права с отсылками по процедуре к специальным законам или подзаконным актам) стала носить процессуальный характер, причем с учетом столь детальной регламентации процедурных вопросов, предусмотренных этими главами, стали казаться недостаточно проработанными те положения, которые должен регламентировать в первую очередь, – использование и охрана земель¹, т.е. собственно земельные отношения.

Таким образом, очевидно, юридическая квалификация – это сложный логико-мыслительный процесс перевода нормативных предписаний в индивидуализированное решение. Эффективность и успешность этого процесса находится в прямой зависимости от качества нормативных предписаний, позволяющих отграничить признаки квалифицируемого обстоятельства или отношения от схожих, понимания права правоприменителем, его системного действия, знания и соблюдения правил квалификации.

¹ *Луцки С.А.* О новых правилах предоставления земельных участков // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 124.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СВОБОДЫ РАСПОРЯЖЕНИЯ СПОСОБНОСТЯМИ К ТРУДУ, ВЫБОРА РОДА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОФЕССИИ КАК ИНДИКАТОР СОСТОЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА¹

А.А. Рудаков

Конституция РФ (ст. 34 и 37) гарантирует каждому гражданину свободу распоряжения способностями к труду и выбора рода деятельности и профессии. Данным правовым возможностям, в свою очередь, корреспондирует ряд позитивных обязательств со стороны государства по созданию и обеспечению всех необходимых условий надлежащей и наиболее полной реализации указанных свобод. Так, российским законодательством предусмотрен «комплекс социально значимых мер, правовых средств и способов, обеспечивающих возможность реализации трудовых прав, а также организационно-правовая деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением этих условий, при необходимости обеспечивает защиту трудовых прав и свобод».

Однако вопреки такой «нормативно-декларативной» активности правотворцев о беспрепятственности и благоприятности реализации свободы распоряжения способностями к труду и выбора рода деятельности и профессии заявлять затруднительно: «...в настоящее время одной из очевидных и актуальных проблем реализации свободы труда является возрастающая с каждым месяцем безработица в России». Анализ нормативных актов в сфере трудовых прав создает лишь иллюзию полной гарантированности и обеспеченности реализации свободы распоряжения способностями к труду и выбора рода деятельности и профессии. Для решения данной проблемы необходим такой правовой инструмент, который бы фиксировал не только статику общественных отношений, закрепленную в формальных источниках права, но и фактическую ситуацию на уровне реализации нормативно-правовых возможностей на предмет урегулированности конкретной правовой ситуации, востребованности (невостребованности) правовых средств для удовлетворения потреб-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 15-33-01354.

ностей соответствующей категории граждан. Представляется, что таким политико-правовым средством выступает категория правового режима в реалистическом понимании.

Современные потребности и реалии правовой сферы социальной жизни обуславливают необходимость поиска и использования новых методологических ресурсов для осмысления общественных явлений, наиболее полно отвечающих задачам и целям правового регулирования. В этой связи необходимым видится преобразование теории правовых режимов в направлении отражения области «действительного», коррелирующей с процессом функционирования права, реальным состоянием правовой практики. Реалистическое понимание обращено, в первую очередь, в сторону получения объективного знания о возможности или невозможности осуществления прав и законных интересов, свидетельствующего о благоприятном или неблагоприятном правовом состоянии, сложившемся на основе того или иного правового регулирования, посредством отслеживания и нормативных, и фактических условий и средств правореализационного процесса. Особую значимость реалистическому подходу придает его ориентированность в отношении правовых возможностей субъектов права и деятельности по их проведению в жизнь не только с формально-юридических позиций, но и с точки зрения действительных параметров развития общественных отношений.

Таким образом, сфера реализации конституционных свобод распоряжения способностями к труду и выбора рода деятельности и профессии нуждается в модификации путем ее интегрирования в рамки единого регионального правового режима и последующего исследования.

ЗАКОН ОБ ИСПАНСКИХ КОРТЕСАХ ОТ 17 ИЮЛЯ 1942 г.

А.Г. Кондратьев

После окончания гражданской войны в Испании диктатура генерала Франко, испытывая давление со стороны западных демократий и Советского Союза, инициировала процесс создания гражданских институтов. Хотя власть в стране находилась в руках каудильо, тем не менее режим стремился отойти от нацистской и фашистской модели, сложившейся в Германии и Италии.

17 июля 1942 г. генерал Франко обнародовал законопроект о создании кортесов, одного из фундаментальных законов франкистского режима, высшего органа испанского народа, которому предстояло участвовать в «выполнении задач государства». В 1-й статье закона говорилось: «Кортесы – высший орган участия испанского народа в выполнении государственных задач. Главная задача Кортесов заключается в разработке и одобрении законов, но не во вред одобренных со стороны Главы Государства»¹. В разработке проекта закона активное участие приняли видные фалангисты Хосе Луис Арресе и Рамон Серрано Суньер. Франко одобрил законопроект, увидев в кортесах «институт, в котором растворяется власть фаланги», который «также является частью процесса, в результате которого каудильо окружил себя учредительным аппаратом (институциональным) средневековых испанских монархий»².

Франкистские кортесы во многом напоминали Корпоративную палату фашистской Италии. Их члены не избирались всенародным тайным голосованием. В кортесы входили министры, члены Национального совета Испанской традиционалистской фаланги и ХОНС, ректоры университетов, Председатель Верховного суда. Все они назначались непосредственно генералом Франко. К группе прокураторов принадлежали высшие церковные иерархи, высокопоставленные военные, гражданские чиновники, алькальды, т.е. главы 50 провинций страны, оказавшие «соответствующие услуги Испании». Их кандидатуры подбирала единственная в стране партия или же правительство, но все они утверждались каудильо. Среди депутатов кортесов отсутствовали рабочие и крестьяне, что противоречило официальной доктрине о единой общности – испанском народе.

Компетенция испанских кортесов была весьма ограничена. Их члены обсуждали те или иные государственные законы, всегда одобряли, но никогда не могли предложить новые законопроекты. Эта функция относилась к правительству и его главе. Кортесы также лишались права

¹ *Ley de 17 Julio de 1942 de creaci3n de las Cortes Espa1olas* [Recurso electr3nico] // UNED: Universidad Nacional de Educaci3n a Distancia. Datos electr3nicos. Madrid, 2016. URL: <http://www2.uned.ts/dpto-derecho-politico/cfranc.htm> (fecha de tratamiento:12.12.2016).

² *Preston Paul*. Franco «Caudillo de Espa1a» [Franco. A Biography]. Primera edici3n en Mito Bolsillo. Barcelona: Grijalbo Montadori, 1998. P. 558. Cit.: *Ley Constitutiva de las Cortes* [Recurso electr3nico] // Wikipedia, la enciclopedia libre. Datos electronicos. [S. l.]. 2016. URL: https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Constitutiva_de_las_Cortes (fecha de tratamiento:12.12.2016).

надзора за законодательной властью. «Франко ни во что не ставил кортесы, признавая, что речь шла лишь о простом фасаде, созданном для того, чтобы замаскировать свою личную диктатуру»¹.

Торжественное открытие кортесов состоялось 17 марта 1943 г., когда под Сталинградом немцы потерпели сокрушительное поражение, режим Муссолини трещал по швам, а англо-американцы продолжили успешные наступательные операции на Тихом океане, в Индии и Бирме. На открытии сессии кортесов выступил Франко, заявив, что его режим продолжает искать в «традиционных испанских институтах прежний ствол, к которому привили новые ветви и густую зелень нашего движения», и что с новыми кортесами начался «решительный этап нашего нового порядка», в котором они образуют «настоящее русло для сотрудничества при выполнении государственных задач», «конститутивных элементов «национального сообщества»². Каудильо высказался против «декадентствующих групп», стремившихся использовать мировую войну, чтобы организовать свой возврат к власти.

Известный специалист по истории франкистского режима Пол Престон отмечает: «Акцент на историческом прецеденте и на католическом вероучении указывает на то, что Франко сделал первые шаги к разработке иерархической авторитарной однообразной политики Испании, аналогичной странам «оси», но довольно отличной, что позволяло ему в случае необходимости отрицать это сходство»³. Тем не менее первые кортесы, будучи лишь совещательным органом, явили миру новое лицо Испании.

¹ *Gil Pecharron Julio*. Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939–1975). Madrid:Temas de Hoy, 2008. P. 59–60. Cit.: Ley Constitutiva de las Cortes...

² *Suares Fernandes Luis*. Franco. Los años decisivos. 1931–1945. Barcelona: Ariel, 2011. P. 242. Cit.: Ley Constitutiva de las Cortes...

³ *Preston Paul*. Franco «Caudillo de España»... P. 611.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

СВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО НА ФОНЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ДИСКУССИЙ СЕРЕДИНЫ 90-х – ПЕРВОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ 2000-х гг.

М.А. Митюков

С принятием Конституции 1993 г. представлялись бесспорными конституционный принцип светскости Российской Федерации и соответственно светская модель ее государственно-конфессиональной политики как наиболее оптимальная и приемлемая в многоконфессиональном и полиэтническом государстве, рассматривающая религиозные объединения в качестве особой формы реализации конституционного права граждан на объединения, предполагающая совместное исповедание и распространение веры¹.

«Началом продуманной стратегии по отказу от принципа светскости государства», по свидетельству Г.С. Широкаловой², явилась полемика 1988–1990 гг. вокруг проекта Закона СССР о свободе совести, опубликованного Ю.А. Розенбаумом для обсуждения³. К такому выводу она пришла, анализируя прессу, особенно выступления представителей РПЦ – народного депутата СССР митрополита Волоколамского и Юрьевского питирима и протоиерея А. Меня⁴. Это обнаруживалось в суждениях, подразумевающих устарелость статьи об отделении церкви от государства в условиях демократизации, критику атеизма как научного мировоззрения под флагом его «аморальности» и «общественной вредности», в желании РПЦ оградить себя от конкуренции новых для страны, в основном нетрадицион-

¹ Залужный А.Г. Право. Религия. Закон. М.: Научная книга, 2008. С. 114.

² Широкалова Г.С. Дискуссии о проекте Закона о свободе совести в СССР в СМИ // Секуляризм и религиозная свобода – противостояние или партнерство: матер. науч.-практ. конф. М.: Институт Европы РАН, 2013. С. 313–316.

³ См.: Розенбаум Ю.А. К разработке проекта Закона СССР о свободе совести // Сов. государство и право. М., 1989. № 2. С. 91–98.

⁴ К разработке проекта Закона СССР о свободе совести (Отклики читателей) // Сов. государство и право. М., 1989. № 6. С. 66–69; 1990. № 1. С. 86.

ных, культов с помощью государства, одновременно расширив для себя сферу деятельности, и др.

Доктринальным продолжением названной выше стратегии явилось «понижение» Конституционным совещанием ранга принципа светскости в проекте Конституции РФ 1993 г., исключение его из ст. 1, определяющей главное концептуальное понятие Российского государства, и перенос, как и термина «социальное», на «периферию» гл. 1 в ст. 14. К числу подобных шагов относится и «умолчание» уже в этой статье о светскости государственного образования. И, наконец, в ст. 28 Конституции о свободе совести стыдливое «растворение» атеистических убеждений в «иных убеждениях»¹.

В конце 1994 г. отдельными исследователями уже обращается внимание, что в литературе наметилась позиция, авторы которой «стремятся православие связать с государством и сделать его господствующей религией (по примеру дореволюционной России)». Под подобные выводы подводится «философская база». Критики этой позиции полагали, что она отвергает саму суть свободы совести, «так как призывает к господству одной религиозной конфессии над другими»². Точнее было бы говорить в этом случае о ревизии одного из конституционных элементов светского государства.

В дискуссии сентября 1996 – января 1997 г., развернувшейся во круг поиска «общенациональной идеи», сквозь шквал потока многочисленных предложений тонкой струйкой ещё проявляются призывы о «достаточности основных принципов новой Конституции», «реально действующей Конституции». В плане строительства новой России называется и «светская идеология» и предлагается поиск идей через «расширение идейных горизонтов Конституции», «идеология конституционализма»³. Национальная светская идеология, по

¹ Поэтому трудно согласиться с тем, что в Конституции РФ содержится «отчетливый... компонент активных антирелигиозных действий» (см.: *Левинсон Л.* Первейшая из свобод // Пределы светскости: общественная дискуссия о принципе светскости государства и о путях реализации свободы совести / сост. А. Верховский. М.: Центр «Сова», 2003. С. 68). Хотя и есть «оптимистическая» оценка того факта, что отдельное упоминание об атеистических взглядах в Конституции отсутствует, и она заключается в том, что примененная в этом акте «формулировка «иные убеждения», безусловно, подразумевает и их защиту» (см.: *Стецкевич М.С.* Свобода совести. СПб., 2006. С. 259).

² Цит. по: *Ловинюков А.С.* Свобода совести (анализ, практика, выводы) // Государство и право. М., 1995. № 1. С. 25.

³ Надо заметить, что и в наше время вполне аргументированно обосновывается, что «суть национальной идеи концентрированно выражена в преамбуле Конституции РФ»

мнению отдельных ученых, должна формировать и цели исторического развития нации.

Но всё это не так заметно на фоне настойчивых утверждений о необходимости идеологии, основанной на религии, «православии – великой опоры России» и тому подобных устремлениях типа: «Вера. Правовое государство. Гражданин» (что-то похожее на уваровскую триаду из XIX)¹. Однако в «обойму конституционных предложений» (выражение В.Б. Пастухова²), внесенных в Государственную думу на конец 1998 г., ещё не входили поправки к ст. 14 Конституции.

Принцип светскости государства в целом либо его содержание в определенных аспектах был подвергнут атаке в конце 90-х гг. В 1999 г. депутат Госдумы коммунист А.И. Лукьянов утверждал, что Конституция «навязывает» России «идею протестантизма», которая ставит личность над обществом. Такой подход чужд России. Поэтому... нужна новая прогрессивная, а главное, отвечающая российским традициям Конституция». Эти традиции, по мнению депутата, «в трех великих религиях: православии, исламе и буддизме», исторически выражающих «своеобразный коллективистский, общинный дух жизни России»³.

Затем в перманентно происходящих дискуссиях о пересмотре либо существенном изменении Конституции⁴ тема светского госу-

(см.: *Эбзев Б.С., Радченко В.* Сущность Конституции. Национальная идея. Идеология государства // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2016. Вып. 15. С. 23–26). Ещё ранее В. Гулиев замечал, что «общественные представления о национальной идее, «общегосударственной» идеологии воплощены в действующей Конституции. В ней заложены правовые гарантии полноценной благополучной обеспеченной жизни свободных граждан в безопасной стране» (см.: *Гулиев В.* Конституционализм как государственная идеология // *Российские вести*. М., 1996. № 173. 13 сент. С. 2). И, наконец, в декабре 2013 г. советник Президента В.Ф. Яковлев повторил: «Думаю, что национальная идея у нас есть, это Конституция. Прочитайте вдумчиво ее преамбулу, и вы увидите, что она есть» (цит. по: *Куликов В.* Не взяли за основу // *Российская газета*. 2013. Общерос. вып. 5 дек. С. 3).

¹ См.: *Россия* в поисках идеи: анализ прессы // Рабочие материалы [группы консультантов при Администрации Президента Российской Федерации]. Вып. 1. М., 1997. С. 9–10, 12–13, 41, 56–57.

² См.: *Пастухов В.Б.* Россия – 2000. Цивилизационный выбор и конституционный шанс // *Полис*. 1998. № 6. С. 25.

³ См.: «Нам нужна новая Конституция»: Интервью главного редактора журнала А.И. Ковлера с А.И. Лукьяновым, председателем Комитета Государственной думы по законодательству и судебной реформе // *Государство и право*. 1999. № 12. С. 10.

⁴ См.: *Митюков М.А.* Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // *Российский конституционализм: проблемы и решения*. М., 1999. С. 39–43;

дарства весьма редка, но фигурирует в текстах проектов, содержательно воспроизводя прежнюю концепцию¹ или редакционно либо структурно поправляя ее.

В частности, в проекте Конституции Всенародного менталитетного (разумного) общества, составленном Ю.С. Черкинским, при отсутствии классической формулы о светском государстве, в то же время отмечается, что религиозные организации отделены от органов власти и местного самоуправления, в обществе отсутствует какая-либо обязательная для всех религия и признается свобода всех религий, религиозных движений, групп, сект, а также атеизма (ст. 11). В другом месте проекта предусматривается, что общество живет и действует по светским и религиозным законам, соблюдение светских законов Общества обязательно для граждан и их организаций, для каждого, а соблюдение религиозных законов – добровольное дело граждан, если таковое не противоречит соблюдению светских законов (ст. 13). Проект также провозглашает, что каждый имеет право на свободу совести и религии, право менять религию или убеждения, и запрещает распространение информации, возбуждающей религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду религиозного превосходства или угнетения (ст. 30). Особо подчеркивается, что каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно избирать, иметь и распространять религиозные, антирелигиозные и другие убеждения, действовать в соответствии с ними, не мешая своими действиями иным (ст. 32)².

Но есть и проекты и предложения, которые ставят под сомнение светскость государства либо отрицают её необходимость в пользу дальнейшей его клерикализации, но уже опираясь на обновленный или новый конституционный базис.

Он же. Поправки к Конституции: некоторые политико-юридические аспекты // Конституция как фактор социальных изменений: сб. докл. М., 1999. С. 77–84.

¹ См., напр., ст. 14 «Синтезного базового проекта» Основного Закона (Конституции) России XXI в. *Садков В.Г.* Системные основы формирования общества XXI века и модель Основного закона России. М.: ИГ «Прогресс», 2002. С. 56.

² *Черкинский Ю.С.* Основы менталитета. Конституция Всенародного менталитетного (разумного) общества. М.: АО ПОЛИЭКС, 1998. С. 34–39.

В проекте новой редакции Конституции РФ, выполненном Институтом «Общественная экспертиза», Фондом «ИНДЕМ» и общественным объединением «Созидание» (авторский проект М.А. Федотова и М.А. Краснова), предложено в отличие от нынешней ст. 1 расшифровать в ней не только основные характеристики, а все характеристики государства, в том числе и его светскость. По мнению составителей документа, «это важно не только с просвещенческой точки зрения, но и для создания более четких критериев деятельности законодательной и судебной властей»¹. Но такой подход лишил бы Конституцию содержательной статьи, раскрывающей понятие светского государства и его основные черты.

В следующем проекте Конституции, разработанном группой преподавателей и студентов факультета права Высшей школы экономики под руководством М.А. Краснова, уже не содержится положения о том, что Российская Федерация – светское государство, хотя и имеются сопутствующие этой формуле нормы о нейтралитете государства к религии (ст. 11). Тем не менее некоторыми этот шаг расценивается как неприемлемый, подталкивающий к отмене статьи о светском государстве². Хотя сторонники новой модели взаимоотношения церкви с государством (она получила название «модели партнерства») уверяют: «Вряд ли стоит отказываться от принципа светскости государства. Соблюдение данного принципа способствует оптимальному развитию церкви, нормальному протеканию ее деятельности в обществе, четко разграничивает ее полномочия и политической власти. Сама церковь (во всяком случае, РПЦ), исходя из своей духовной природы, своих целей и задач, в российском государстве никогда не будет в перспективе претендовать на земную власть. Светскость государства – это своеобразная охранительная грамота для церкви. В условиях светскости церковь лишена возможности нести юридическую и политическую ответственность за судьбу государства и общества. Моральную – да. Перед Богом и народом, исповедующим христианскую веру»³.

Несмотря на это, некоторым уже тесно в рамках светского государства. Они высказываются за «более высокий правовой статус»

¹ См.: *Конституционное обустройство России. Общественная экспертиза: Аналитический отчет*. М.: ИД «Грааль», 2000. С. 63.

² *Проект Конституции России*. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 38, 121.

³ *Катин В.И.* Актуальные проблемы партнерских отношений Русской православной церкви и государства в современной России. Саратов: ИЦ «Наука», 2016. С. 94–95.

церкви, в частности за получение РПЦ статуса государственной церкви¹. Философы Д.Ш. Цырендоржиева и К.А. Багаева приходят к выводу: «Поэтому возникает проблема существования светского в светском государстве»². Тем более, что раздаются голоса, что современная Россия «избавляется от светскости»³, а крайней точкой зрения является мнение о фактическом превращении страны в клерикальное государство⁴.

В проекте Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, созданного в тот же период, уже отсутствуют такие понятия, как «светское государство», «свобода совести», но имеется специальная глава «Государство и религия». Это объясняется предшествующим проекту «проблемным комментарием к Конституции Российской Федерации 1993 года» тем, что её ст. 14 «игнорирует ценность и важность религиозной составляющей в жизни и мировоззрении граждан, важность института религии для жизнеспособности страны в целом. Данное понятие требует конкретизации».

Далее разъясняется, что «закрепляя светскость государства, Конституция РФ пренебрегает фактически осуществляемым и весьма целесообразным сотрудничеством религиозных организаций и государства..., ставя его фактически вне закона». При этом комментаторы ставят в упрек ст. 14, что она не раскрывает содержания понятий «светскость», «государственная религия», «обязательная религия», не разъясняет термин «отделение религиозных организаций от государства», делает эти организации подзаконными. В связи с этим предлагается изменить (фактически отменить) ст. 14 Конституции и «конституционно закрепить институт социального партнерства

¹ Об этом см. ранее цитируемую работу В.И. Катина (с. 77–78). Там же автор констатирует, что «число сторонников ст. 14 Конституции... все еще достаточно велико – 48 проц.». Но другие исследователи замечают: «По данным ВЦИОМ, более 64 проц. россиян считают, что Россия должна быть светским государством. Такие данные были опубликованы 24 июня 2015 г. по результатам опроса, проведенного в мае 2015 г.» (цит. по: Цырендоржиева Д.Ш., Багаева К.А. Светскость в российском обществе: социально-философский контекст // Изв. Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». 2016. Т. 17. С. 99).

² Там же.

³ Мирошникова Е.М. Кооперационная модель государственно-церковных отношений: опыт и проблемы. М., 2007. С. 15.

⁴ Муслимов С.Ш., Нурилова А.З. Современная Россия – светское или клерикальное государство? // www.rusnauka.com. (дата обращения: 13.06.2016).

органов государственной власти и религиозных организаций» на основе принципа социального предпочтения и установления режима преимущественного и льготного социального партнерства. Всё это обосновывается тем, что «влияние религий на жизнь каждого человека, в том числе на правовое сознание, чрезвычайно велико... по исследованиям социологов и психологов, более 90 проц. людей – так или иначе осознанно верующие»¹.

Связанная со статьей четырнадцатой ст. 28 Конституции РФ также подвергается сомнению, поскольку в ней не дано определения понятию «свобода совести», регламентируется возможность исповедовать «любую» религию. Предлагается конституционно установить отделение государства от церкви лишь в сфере осуществления государственной власти, а в остальных сферах речь вести о их соединении².

«Вопрос в том, – спрашивают себя многие интеллектуалы, – можем ли мы в нашей стране развивать идею светского государства дальше или она была совершенно дискредитирована в прошлом»³. В целях разрешения сложных конфликтов между правом и религией некоторые европейцы призывают: «Светское государство должно переосмыслить заново свою светскую природу и сформулировать новые ответы на старые проблемы»⁴.

Сторонники «клерикализации» государства всё настойчивее внушают обществу: принцип «светского государства не навечно», временно преходящий с Конституцией 1993 г. и присущ малому числу государств, сама Конституция не содержит «прямого изъяснения» понятию «светское государство» и его содержанию, и ставят под сомнение представление об отделении церкви от государства как «непрерывной части светскости государства». Помимо этого, в «неконкретности» этого термина отдельные авторы процерковной направленности в светском государстве видят «идеологический аргумент антирелигиозного характера».

«Неопределенность термина «светское государство», – пишет М. Шахов, – очень на руку атеистам и «антиклерикалам», пытающимся

¹ *Научный макет новой Конституции России / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. С. 111–112, 289–290.*

² Там же. С. 134.

³ *Прохорова И.* Светское общество и клерикальное сознание: 6 цитат из лекции Ирины Прохоровой 22 октября 2014 // URL:<http://апара-рго.com> (дата обращения: 13.07.2016).

⁴ *Цуцка Л.* Право versus религия // Изв. вузов. Правоведение. СПб., 2015. № 6 (323). С. 187.

использовать его как идеологическую дубинку всякий раз, когда им требуется выразить свое неудовольствие присутствием Церкви в жизни общества». И далее автор делает далеко идущий политический вывод: «Неточный, неопределенный, допускающий произвольное толкование термин или формулировка в законе или, тем более, в Конституции, всегда вредны стратегическим интересам общества...»¹.

Из этих квазилогических и политических выводов выдаются рецепты о будущей судьбе ст. 13, 14 и 28 Конституции РФ: уточнить понятие «идеология», покончить с термином «светское государство» как с «весьма туманным и расплывчатым... по причинам его формально-правовой неопределенности», тем самым выйти «за жесткие рамки конституционной светскости». А преодолеть препятствия «жесткой» Конституции цитируемый автор предлагает не путем пересмотра, а «всенародным волеизъявлением» (?), поскольку «формулировка «Российская Федерация – светское государство», сочетающая категоричность с неопределенностью, не является необходимой в Конституции»².

Крайне радикальные проекты Конституции выдвигаются националистическими, монархическими и клерикальными кругами. В качестве примера можно назвать вариант, предлагаемый Лигой защиты национального достояния, в котором вообще не упоминается о светском государстве и светскости образования и замечается в пояснительной записке: «Светский характер современного государства исключает восстановление монархии... самой эффективной системы управления»³. В то же время проектом в качестве конституционного принципа называется «покровительство государства историческим традиционным конфессиям» и установление с ними «особых взаимоотношений на основе республиканского закона и двухсторонних договоров» (ст. 10)⁴.

«Правовая политика государства в области религии подвергается непрерывному давлению клерикальных и теократических сил»⁵. Предложения в этой сфере «сыпятся как из рога изобилия». То пред-

¹ Шахов М. Нужно ли России именовать себя в Конституции «светским государством»? // URL: <http://www.pravoslavie.ru/78827.html> (дата обращения: 14.07.2016).

² Там же.

³ Севастьянов А. Проект Конституции России // <http://index.ru.org> (дата обращения: 01.08.2016).

⁴ Русский проект: Конституция России: новый вариант // Лига защиты национального достояния. М.: «Александр Севастьянов», 1998. С. 24.

⁵ Тоценко Ж.Т. Теократия: фантом или реальность? М., 2007. С. 445.

лагается «иметь в России должность вице-президента, который был бы представителем ислама», то «обеспечить адекватное представительство... всех религий и конфессий с учетом их веса в обществе», то ввести в герб и флаг России не только христианские символы, но и другой основной религии – ислама¹. Одно из предложений последних лет – «это пересмотр законодательства о партиях, в части возможного создания клерикальной партии»². Хотя по этому вопросу высказана позиция Конституционным Судом в Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами Общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина³.

Главная из претензий, затрагивающих суть нашей Конституции, это претензия православия стать идеологией России. Такая позиция изложена была ещё в одном из выступлений Патриарха Алексия II (он заявлял: «Идеология России есть православие») и в «Основах социальной концепции Русской православной церкви 2000 г.»⁴. Основывается эта позиция на утверждениях об «единственности» и «уникальности» религии, отрицании «многоконфессиональности» страны и объявлении её «православной страной, в которой есть религиозные меньшинства», причисляя к последним неверующих (а их

¹ Тощенко Ж.Т. Указ. соч. С. 446.

² Интересно, что РПЦ сегодня предоставила возможность священникам избираться (см.: Медведко С.В. Идеология воинствующего секуляризма как угроза развитию общества // Секуляризм и религиозная свобода – противостояние или партнерство: матер. науч.-практ. конф. М.: Институт Европы РАН, 2013. С. 212). Помнится, что в ноябре 1993 г. Г.П. Якунин был «лишен священного сана за грубое нарушение священных канонов Православной Церкви, выразившееся в том, что он, вопреки ранее принятому решению Священного Синода, выразил твердое намерение участвовать в парламентских выборах в качестве кандидата в депутаты, что предполагало его определенное желание заняться профессиональной политической деятельностью, недопустимой для священнослужителя по канонам Православия» (цит.: Информация Патриарха Государственной думе Федерального собрания РФ от 8 февраля 1994 г. № 369 // Архив Государственной думы).

³ Подробно об этом см.: Митюков М.А. Выступления Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (2004–2005 годы). М.: Проспект, 2005. С. 312–332.

⁴ О критике этих положений см.: Абдулагатов З. Российские православные и мусульмане: общие проблемы – разные взгляды // Общественные науки и современность. М.: РАН, 2004. № 2. С. 144.

якобы 18,5 проц., считал тогда митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл)¹.

Позднее упомянутую позицию отдельными депутатами Госдумы предлагалось реализовать посредством поправок в преамбулу Конституции² и введения отдельной «идеологической статьи», что не получило поддержки в юридических научных кругах³. Сейчас некоторые ученые под влиянием результатов выборов в Государственную думу седьмого созыва прогнозируют, что «из-за повышения роли религии в управлении государством [депутаты] могут инициировать поправку в конституционные положения о месте религиозных конфессий в государстве (ст. 14 Конституции РФ)»⁴.

Подводя итог, можно согласиться со сказанным известным социологом и философом, член-корр. Ж.Т. Тощенко: «Страна все более и более отклоняется от прописанного в Конституции принципа современной цивилизации – идеи светского государства. «Что можно и что нельзя в «светской» России определяется не законом, а кулуарными договоренностями церковников и чиновников»⁵. Активный участник Конституционного совещания В.Л. Шейнис уже с сожалением говорит, что в Конституции 1993 г. мы «потеряли известную формулу об отделении церкви от государства и школы от церкви. И сегодня мы сталкиваемся с широкой экспансией церкви в школу, в армию и иные государственные учреждения. Каковы бы ни были мотивы и обоснования этого продвижения (а они неоднозначны), последствия уверенно-го внедрения церкви в общественную жизнь вызывают тревогу»⁶.

¹ См.: Тощенко Ж.Т. Указ. соч. С. 458.

² О нашем отношении к процедуре внесения поправок в Конституцию РФ см.: Митюков М.А. Образ Конституционного собрания в материалах Конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. М., 2014. № 4. С. 48, сн. 57.

³ См.: В Госдуме задумались над изменением преамбулы Конституции // Известия. 2015. 10 июня; Разуваев В. Как изменить Конституцию? // Независимая газета. 2015. 15 июня.

⁴ Примаков Д. Изменения Конституции / под рук. Яровой // Legal Report. 2016. 26 сент. <https://e.mail.ru/attachment/1474980014000000345/0;1> (дата обращения: 28.09.2016).

⁵ Тощенко Ж.Т. Указ. соч. С. 160.

⁶ Основной закон будущей России. Обсуждение проекта новой Конституции России в «Либеральной миссии» 13 марта 2012 г. (стенограмма) // Проект Конституции России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012.

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

С.А. Татаринов

Одним из важнейших направлений функционирования Конституционного Суда Российской Федерации как специализированного органа конституционной юстиции является укрепление и развитие системы российского конституционализма – сложного, комплексного феномена, предполагающего построение такого особого политико-правового состояния, в рамках которого находят фактическую реализацию конституционные нормы, институты и принципы в деятельности субъектов конституционного права, направленные на обеспечение верховенства, высшей юридической силы и прямого непосредственного действия Конституции РФ; повышение эффективности механизма конституционно-правового регулирования и воздействия на поведение субъектов конституционно-правовых отношений; правовую охрану (защиту) Основного закона и его адекватного толкования; разрешение складывающихся конституционно-правовых конфликтов и применения мер конституционно-правовой ответственности; утверждение и распространение конституционных ценностей и формирование отечественной конституционно-правовой доктрины, а также внедрение, воспитание и обучение высокого уровня конституционного правосознания, культуры среди членов российского общества и государства¹.

Прежде всего речь идет о том, что Конституционный Суд в ходе осуществления конституционного судебного контроля призван способствовать установлению конституционно-правовой основы реализации российского конституционализма как фундаментальной базы построения национальной правовой системы посредством выполнения традиционной роли «негативного законодателя», когда он, признавая нормативные правовые акты не соответствующими Консти-

¹ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М.: Закон и право, Юнити-Дана, 2003. С. 24–25; Витрук Н.В. Верность Конституции. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 226; Чиркин В.Е. Вызовы современности и российский конституционализм: общее, особенное, единичное // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). С. 43–44.

туции РФ, лишает рассматриваемые акты своей юридической силы и тем самым вытесняет их с правового поля, восстанавливая действие нарушенных прав и свобод человека и гражданина и обеспечивая прямое непосредственное применение конституционных норм. Причём Конституционный Суд РФ оценивает конституционность любого нормативного правового акта в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля как с точки зрения буквального смысла проверяемого акта, так и смысла, придаваемого ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов (ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)¹.

В частности, по общему правилу Конституционный Суд самоограничивается от квалификации законодательного акта неконституционным, если возникающий пробел, в случае признания проверяемого акта не соответствующим Конституции РФ, не может быть преодолен прямым применением конституционных положений либо конституционно-правовым истолкованием оспариваемого акта и для его устранения требуется введение нового механизма законодательного регулирования. Также Конституционный Суд РФ, исходя из принципа презумпции конституционности нормативного правового акта, воздерживается от официального признания нормативного правового акта неконституционным, поскольку, в противоположность объявлению такого акта не соответствующим Конституции по процедуре принятия и исключению его из правовой системы, ставит фактически под сомнение конституционность иных ранее принятых законодательных актов вопреки таким преследуемым целям конституционного судопроизводства, как защита основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Основного закона и прямого действия его норм².

¹ *Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (в ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.*

² *Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.*

О НОВЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ О ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

А.М. Барнашов

Новая редакция Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» 2015 г.¹ укрепила его конституционно-правовой статус как судебного органа государственной власти, осуществляющего конституционный судебный контроль в форме конституционного судопроизводства. В этом важном документе предусмотрен специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о возможности или невозможности с точки зрения верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнения вынесенных по жалобе против России решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, например Европейского суда по правам человека.

С принятием этого закона уточняется процедура действия элементов механизма разделения властей в связи с тем, что органы исполнительной власти теперь не смогут самостоятельно решать вопрос исполнять или не исполнять то или иное решение межгосударственных судов, юрисдикцию которых признает Российская Федерация. Разрешение международных споров о праве и конституционно-правовых коллизий, связанных с толкованием и имплементацией отдельных положений международного договора РФ в ее правовую систему, несомненно должно быть прерогативой национального органа конституционной юстиции, т.е. Конституционного Суда Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, основанного на положениях соответствующего ме-

¹ *Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 15 дек.*

ждународного договора РФ в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации.

Согласно новому закону субъектом, обладающим правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, является Министерство юстиции Российской Федерации, наделенное компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов России при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора, участником которого является наша страна. Министерство юстиции Российской Федерации, опираясь на экспертные заключения, вправе официально обращаться в специализированный орган конституционного контроля с соответствующим запросом на предмет того, есть ли противоречие Основному закону страны и возможно ли исполнение оспоренного решения межгосударственного суда при его несовместимости с истолкованием Конституции Российской Федерации, данным Конституционным Судом Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации при разрешении вопросов о гармонизации норм российского права и международных обязательств нашей страны в процессе их толкования и реализации обеспечивает сближение базовых конституционных и международно-правовых ценностей для наиболее полного воплощения фундаментальных прав человека и гарантирования незыблемости основ конституционного строя России.

В случае если Конституционный Суд Российской Федерации, обеспечивая верховенство и высшую юридическую силу Основного закона страны, примет постановление о невозможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (в целом или в его части), какие-либо действия (акты), направленные на реализацию необоснованного решения в России, не могут осуществляться (применяться).

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА РЕГИОНАЛЬНЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Н.А. Волков

На 1 января 2017 г. процесс формирования института региональных уполномоченных по правам человека в России завершился, уполномоченные назначены и работают во всех 85 субъектах Российской Федерации.

В Сибирском федеральном округе первым уполномоченным по правам человека стал уполномоченный в Красноярском крае И.Е. Жмаков, бывший заместитель главы администрации Октябрьского района г. Красноярска, избранный Законодательным собранием 8 февраля 2001 г.¹ 3 апреля 2008 г. в связи с окончанием срока полномочий И.Е. Жмакова новым уполномоченным Красноярского края Законодательным собранием избран М.Г. Денисов, советник губернатора края, кандидатура которого была выдвинута главой региона и советом Гражданской ассамблеи края. В связи с истечением пятилетнего срока полномочий 23 апреля 2013 г. М.Г. Денисов назначен на эту должность повторно.

Первым уполномоченным по правам человека в Кемеровской области по представлению губернатора А.Г. Тулеева 27 июня 2001 г. назначен Н.А. Волков, депутат областного Совета народных депутатов, председатель комитета по вопросам государственного устройства, местного самоуправления и правоохранительной деятельности, председатель Политсовета Кемеровской региональной организации партии «Единство», кандидат философских наук². 28 июня 2006 г. он избран областным Советом народных депутатов на второй пятилетний срок, 7 июля 2011 г. в связи с окончанием второго срока полномочий назначен на третий пятилетний срок, 29 июня 2016 г. назначен региональным уполномоченным на четвертый срок полномочий.

В Алтайском крае 27 февраля 2003 г. уполномоченным по правам человека по предложению главы администрации Алтайского края А. Сурикова назначен Ю.А. Вислогузов, бывший заместитель главы администрации края, курировавший вопросы социальной политики³. 24 апреля 2008 г. на сессии Алтайского краевого Совета Ю.А. Вислогузов назначен уполномоченным по правам человека в Алтайском крае на второй срок. В связи с окончанием его полномочий новым уполномоченным по правам человека в Алтайском крае 30 мая 2013 г. назначен Б.В. Ларин, заместитель губернатора Алтайского края.

¹ Волков Н.А. Возникновение института уполномоченных по правам человека в политической системе современного российского общества // Вестник Екатеринбургского института. 2010. № 2. С. 32–37.

² См.: Волков Н.А. Становление института уполномоченного по правам человека в Кузбассе (2001–2015 гг.) // Инновации и инвестиции. 2015. № 10. С. 255–258.

³ См.: Волков Н.А., Волков Д.Н. Зарождение института региональных уполномоченных по правам человека в Новейшей истории России (1994–2004 гг.) // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 4–2 (64). С. 199.

8 февраля 2007 г. в Республике Алтай уполномоченным по правам человека назначен С.С. Шефер, депутат Госсобрания – Эл Курултай Республики Алтай, председатель комитета по правовой политике и местному самоуправлению. 16 марта 2012 г. депутаты Республики Алтай на очередной парламентской сессии переизбрали С.С. Шефера региональным уполномоченным на второй срок полномочий.

30 мая 2007 г. появился уполномоченный по правам человека в Иркутской области. Им стал бывший председатель областного законодательного собрания, член Совета Федерации ФС РФ И.З. Зелент. В связи с окончанием его полномочий новым региональным уполномоченным по правам человека 20 июня 2012 г. назначен В.А. Лукин, депутат Законодательного собрания Иркутской области (заместитель председателя комитета по собственности и экономической политике), бывший заместитель председателя Иркутского областного объединения организаций профсоюзов.

27 сентября 2007 г. уполномоченным по правам человека в Омской области назначен В.В. Пронников, бывший председатель Омского областного суда, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук. 27 сентября 2012 г. В.В. Пронников назначен уполномоченным по правам человека в Омской области на второй срок полномочий. В связи с досрочным окончанием второго срока полномочий по собственному желанию новым уполномоченным по правам человека в Омской области 9 июля 2015 г. назначен В.М. Лохичев, судья Омского областного суда.

17 марта 2010 г. на заседании краевого Законодательного собрания уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае назначен Н.Н. Каргин, начальник управления государственной службы и кадровой политики в администрации губернатора региона, бывший начальник управления по взаимодействию с общественными организациями и СМИ. 18 февраля 2015 г. он назначен на второй срок полномочий.

17 декабря 2010 г. на заседании государственной Думы Томской области на должность регионального уполномоченного по правам человека назначена Н.С. Кречетова, бывший заместитель главы администрации (губернатора) Томской области по информационной политике, международным и общественным связям, начальник департамента международных и региональных связей администрации

Томской области, председатель Томского отделения «Союза правых сил», кандидат исторических наук. 27 июня 2013 г. новым уполномоченным по правам человека в Томской области назначена Е.Г. Карташова, начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области.

23 марта 2011 г. на должность уполномоченного по правам человека в Республике Хакасия назначен А.И. Чистотин, бывший заместитель начальника ОВД г. Абакана, командир ОМОН и заместитель начальника тыла МВД по Республике Хакасия, первый заместитель руководителя регионального исполнительного комитета ВПП «Единая Россия». В связи с окончанием срока полномочий 27 апреля 2016 г. на 28-й сессии Верховного Совета Республики Хакасия по предложению главы Республики В. Зимина А.И. Чистотин назначен на должность уполномоченного по правам человека на второй срок.

В Новосибирской области 28 ноября 2013 г. на должность уполномоченного по правам человека назначена Н.Н. Шалабаева, бывший заместитель председателя избирательной комиссии Новосибирской области, руководитель аппарата Новосибирского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

В Республике Бурятия 5 ноября 2014 г. на должность уполномоченного по правам человека назначена Ю.В. Жамбалова, директор регионального информационно-правового центра, депутат Народного хурала Бурятии, бывший депутат Улан-Удэнского городского Совета, бывший член Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации Федерального собрания РФ, руководитель регионального отделения Всероссийской общественной организации «Молодая гвардия Единой России».

Постановлением Верховного хурала (парламента) Республики Тыва от 23 декабря 2016 г. уполномоченным по правам человека в Республике Тыва с возложением обязанностей уполномоченного по правам ребенка назначена О.В. Россова (Кольчикова), известный в республике юрист, адвокат, бывший заместитель председателя республиканского парламента.

Таким образом, институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации как новый государственный правозащитный орган состоялся и занял достойное место в правовой и политической системе современной России. В своей деятельности он

тесно взаимодействует и с органами государственной власти, и с органами местного самоуправления¹. Важную роль в укреплении государственности, в улучшении работы органов государственной власти, защите конституционных прав граждан и развитии гражданского общества играет этот институт и в Сибирском федеральном округе.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ И ОЦЕНКИ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

А.Б. Дидикин

30 января 2015 г. принято Постановление Правительства РФ № 83, посвященное введению на федеральном уровне с 1 января 2016 г. института *оценки фактического воздействия*.

С точки зрения процедуры оценка фактического воздействия включает несколько этапов:

– оценка фактического воздействия проводится в отношении нормативных правовых актов, ранее проходивших процедуру оценки регулирующего воздействия, либо по решению Президента РФ, Правительства РФ или Правительственной комиссии по административной реформе, подлежащих публичному обсуждению;

– оцениваются фактические положительные и отрицательные последствия принятия нормативных правовых актов, выявления административных барьеров;

– формирование и утверждение Плана оценки фактического воздействия Правительственной комиссией – совещательным органом при Правительстве РФ;

– вводится дополнительный документ – отчет об оценке фактического воздействия и его публичное обсуждение;

¹ Волков Д.Н. Институт уполномоченных по правам человека в правовом поле России // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск, 2009. С. 110.

– Минэкономразвития РФ осуществляет подготовку заключений об оценке фактического воздействия;

– Правительственная комиссия рассматривает отчеты и заключения об оценке фактического воздействия.

Субъектами, которые могут инициировать оценку фактического воздействия, определены органы публичной власти, деловые ассоциации, общественные объединения, научные и экспертные организации.

К числу других изменений, предусмотренных Постановлением Правительства РФ № 83 от 30 января 2015 г., можно отнести следующие:

– применение в процессе экспертизы принципа «One In – One Out»: сокращение соразмерных требований при введении нового регулирования;

– возможность введения в нормативном правовом акте правового эксперимента;

– проведение в процессе экспертизы оценки не только расходов, но и доходов бюджета и предпринимателей;

– возможность использования согласительных совещаний как механизма устранения разногласий и повышения эффективности правотворчества.

Терминологические различия, безусловно, ставят вопрос о том, каким образом оценка фактического воздействия может быть средством обеспечения качества экономической экспертизы. Оценка фактического воздействия на федеральном уровне предусмотрена в отношении тех действующих нормативных правовых актов, которые ранее проходили ОРВ (для экономической экспертизы такого требования в отношении действующих нормативных правовых актов нет). Это значит, что в случае устаревшего нормативного правового акта применяется именно экономическая экспертиза, а в случае нарушения процедур ОРВ или формального соблюдения процедур ОРВ есть возможность исправления ошибок при проведении оценки фактического воздействия.

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ И СУДЕБНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Ю.В. Филимонов

Законотворчество рассматривается как способ принятия государственных решений, в результате реализации которого происходит утверждение правовых норм, закрепляемых в форме закона¹. Судебный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации, выступает одним из эффективных средств недопущения противоречия Конституции принимаемых законов и иных правовых актов. По своему функциональному назначению он направлен на предупреждение издания неконституционных нормативных правовых актов, установление неконституционных законов, иных нормативных актов или действий, а в случае необходимости – толкование Конституции и законов².

В свою очередь органы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации (конституционные и уставные суды) принадлежащую им функцию исполняют в форме контроля за соблюдением региональной Конституции либо устава в процессе правотворчества путем проверки правовых актов с точки зрения соответствия Основному закону субъекта Российской Федерации³.

С введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающего возможность оспаривания нормативных правовых актов, в том числе законов субъектов РФ (п. 1 ч. 1 ст. 1 КАП РФ), возникает вопрос о соотношении регионального судебного конституционного контроля и судебного административного контроля, производимого со стороны судов общей юрисдикции, за соответствием законов субъектов РФ

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1741; Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 18.*

² *Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавров / отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова. М.: Норма: Инфра-М, 2017. С. 23.*

³ *Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: сборник нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1997. С. 22.*

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, т.е. региональной конституции или уставу.

Согласно ч. 8 ст. 213 КАП РФ, суд в процессе судебного разбирательства обязан проверить соблюдение требований нормативных актов, устанавливающих в том числе процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, совместимость оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Следовательно, может иметь место конкурирующая компетенция судов разных ветвей судебной власти, поскольку один и тот же спорный вопрос о соблюдении может быть предметом рассмотрения как в региональном органе конституционного контроля (в тех субъектах РФ, где они образованы), так и в суде общей юрисдикции на территории субъекта РФ, что допускает вероятность принятия противоположных судебных решений в силу применения различных критериев оценки допущенных нарушений¹.

Представляется, что законы субъектов Российской Федерации не могут быть объектом судебного административного контроля, в том числе по порядку принятия в тех субъектах РФ, где созданы органы конституционного правосудия. Но такой подход требует закрепления либо в федеральном законодательстве, либо в форме разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Е.В. Лунгу

Современное состояние развития российского государства, системный кризис государственного аппарата, итоги выборов 2016 г. в Государственную думу Федерального собрания РФ дают основания задуматься о базовых началах развития правоотношений в сфере организации и деятельности высших органов государственной власти в России, а также месте человека в государст-

¹ Ярошенко Н.И. Конкурирующая компетенция в сфере судебного нормоконтроля // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики (входит в перечень ВАК). Тамбов: Грамота, 2012. № 3, ч. 1. С. 215.

ве. Неизменным атрибутом построения современной государственности является наличие конституционных правоотношений. В 90-х гг. XX в. Россия взяла курс на формирование гражданского общества, построение правового государства и развитие конституционных правоотношений.

В целом конституционные правоотношения можно определить как урегулированные нормами Конституции РФ или иными источниками конституционного права общественные отношения, с обязательным участием государства (высших органов государственной власти) или народа Российской Федерации, выраженные в субъективных правах, свободах и обязанностях, отражающие общественный интерес, направленный на построение в Российской Федерации демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления¹.

Современным конституционным правоотношениям свойственны следующие черты:

1. Конституционные правоотношения нередко являются квази-правоотношениями, т.е. фактически не направлены на реализацию заявленных прав и обязанностей. Например, организация и проведение выборов Президента РФ и депутатов Государственной думы РФ носят фактически безальтернативный характер, система замещения и прекращения полномочий глав субъектов РФ.

2. Современные конституционные отношения во многом зависят от политической своеобразности и конъюнктуры. Изначальное содержание конституционных правоотношений выхолащивается, заменяется в угоду правящим элитам (ст. 15 Конституции, референдум, формирование должности высшего должностного лица субъекта РФ, выборы – отмена порога явки избирателей, отсутствие строки «против всех»).

3. Ряд конституционных правоотношений не складываются в связи с отсутствием нормативной основы (Конституционное собрание).

4. Конституционный Суд РФ влияет на содержание конституционных правоотношений точно, не имеет возможности комплексно изменять конституционные правоотношения.

¹ Лунгу Е.В. Принципы законности, гуманизма и демократизма в уголовно-исполнительных отношениях как способ реализации общих конституционных правоотношений // Вестник Кузбасского института. 2016. № 4 (29) С. 142–148.

Таким образом, Конституция РФ, по сути, не является стержнем конституционных правоотношений. Сложившиеся общественные отношения влияют на толкование содержания конституционных положений. Характерными примерами такого нормотворчества является отказ от реализации решений ЕСПЧ и постоянно меняющиеся способы формирования палат Федерального собрания РФ, назначение судей высших судебных инстанций, корректировка денежной системы РФ (отказ от единого эмиссионного центра). При этом основой конституционных правоотношений выступают далеко не нормы Конституции РФ или принятые в соответствии с ней законы о внесении поправок в Конституцию РФ, а федеральные конституционные и федеральные законы. Уровень нормативного установления конституционных правоотношений явно снизился с конституционного до уровня обычного закона.

АВТОНОМИЯ И НЕЗАВИСИМОСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.Ю. Рагозина

Автономия и независимость – достаточно близкие, но не совпадающие научные категории. Существуют две формы территориальной автономии: политическая и административная. Первая предусматривает право собственного законодательства, потому близка к субъекту Федерации, но разграничение предметов ведения в законодательстве, как это имеет место в Федерации, не проводится. Политические автономии принимают законы по точно указанным, не существенным аспектам. Административная автономия такого права не имеет, круг вопросов, которые вправе решать ее представительный орган, ограничен, но шире по сравнению с муниципальными образованиями.

Территориальные автономии следует отличать от национально-культурных автономий, являющихся общественными объединениями и обладающих незначительным числом признаков государственности. Национально-культурная автономия относится не к праву на национально-территориальное самоопределение, выступает правом на национально-культурную организацию разрозненно проживаю-

щих этносов. Их территориальное самоопределение фактически невозможно, поскольку члены ассоциации нередко живут далеко друг от друга.

Другим проявлением автономии является организационная обособленность субъектов публичного права. Примером служит ст. 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, согласно которой автономия образовательной организации – это самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, в разработке и принятии локальных нормативных актов.

В свою очередь, независимость – это комплексное понятие, означающее неподконтрольность и неподчинение. По субъекту или носителю независимости можно выделить несколько её видов. Во-первых, независимость государственных образований в лице носителя суверенитета – народа. Независимость – это правовое состояние, в котором выделяются два аспекта: внешний и внутренний. Внешний аспект независимости является процессуальным по своей правовой природе. Его сущность заключается в недопустимости вмешательства других стран, межгосударственных объединений и международных организаций в реализацию им своей государственной власти. Независимость гарантирует функционирование государства как целостного организма и исключает воздействие других государств или негосударственных образований на осуществление власти в пределах суверенной территории и на международной арене. Внутренний аспект независимости выражается в выборе народом своих представителей во власть в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Через выборы в органы государственной власти народ реализует свою независимость.

Во-вторых, следует рассматривать независимость суда или судей. Разделяем точку зрения А.М. Барнашова о том, что «независимость судебной системы не предопределяет независимость самих судей. В рамках даже самой независимой судебной системы судьи могут рассматривать споры пристрастно, необъективно»¹.

¹ Барнашов А.М. О некоторых качествах (свойствах) судебной власти // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 65. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 71.

В-третьих, независимостью обладают ряд органов публичной власти специальной компетенции и их должностные лица: избирательные комиссии, прокуратура, счетные палаты, уполномоченные по правам человека и др. Применительно к данным органам независимость является средством обеспечения свободы их деятельности, состоит в неподотчетности при осуществлении своих полномочий в рамках собственной компетенции. Для должностных лиц таких органов независимость выступает неотъемлемым элементом их правового статуса. Благодаря независимости правовой статус официального должностного лица становится объектом конституционной охраны. Итак, автономия и независимость имеют собственные сферы применения в конституционном праве, потому отождествлять их недопустимо.

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В МАТЕРИАЛАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Е.Б. Романов

Проблематика организации власти на федеральном уровне, затронутая в материалах Конституционной комиссии, не утратила актуальности и в настоящее время. Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, являются наглядным тому подтверждением.

Так, в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ редакция пункта «а» ч. 1 ст. 114 стала предусматривать, что «Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»¹. В то же время в ст. 99 проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией по состоянию на сен-

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

тябрь 1993 г., указывалось, что «Правительство РФ регулярно представляет отчет Верховному Совету РФ»¹.

Концепция длительного срока президентских полномочий оказалась также воспринятой практикой современного конституционного развития, в связи с чем Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ² вместо четырехлетнего установлен шестилетний срок полномочий главы государства.

Кроме того, в ст. 90 проекта Конституции Российской Федерации по состоянию на 5 мая 1993 г.³ предусматривался запрет на решение вопросов, связанных с прекращением полномочий органов государственной власти РФ и их должностных лиц посредством референдума. В настоящее время аналогичная норма содержится в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁴.

Таким образом, можно констатировать, что доктринальные концепции материалов Конституционной комиссии в вопросах организации власти на федеральном уровне, не нашедшие своего отражения в тексте Конституции 1993 г., в преломлении реалий конституционного развития оказались востребованными. Изложенное подчеркивает как их теоретико-методологическое, так и практико-прикладное значение в контексте формирования будущей конституционно-правовой системы России.

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). Т. 4, кн. третья (июль–декабрь 1993 г.). С. 390.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

³ Проект Конституции Российской Федерации (подготовлен Конституционной комиссией) // Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 45.

⁴ Так, в силу ст. 6 названного ФКЗ на референдум не могут выноситься вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. См.: *Федеральный конституционный закон* от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА «СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ» В КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ ВЛАСТИ РОССИИ

С.Е. Дробот

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Неотъемлемой частью принципа разделения властей является система «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях органов государственной власти.

Особенностью российской конституционной системы «сдержек и противовесов» выступает ее односторонний характер, дисбаланс в пользу главы государства. Предусмотренный в Конституции механизм сдержек направлен в основном на сдерживание парламента страны, на обеспечение суверенитета президентской власти. Это проявляется в следующем.

Во-первых, порядок назначения Председателя Правительства РФ. По общему правилу главу Правительства с согласия Государственной думы назначает Президент, но Конституцией предусмотрен случай, когда глава государства вправе назначить Председателя Правительства вопреки мнению парламента. Подобное поведение Президента связано с трехкратным отклонением Государственной думой представленных им кандидатур Председателя Правительства.

Во-вторых, контрольные полномочия Федерального собрания за исполнительной властью. Законом РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»¹ была установлена обязанность Правительства давать ежегодный отчет палате о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным самой палатой.

Однако данная поправка не способствовала усилению парламентского контроля и не предоставила в распоряжение Государственной думы какого-либо рычага воздействия (сдержки и противовеса) на Правительство, сформированное Президентом, поскольку не предусмотре-

¹ *О контрольных полномочиях Государственной думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Российская газета. 2008. № 267. 13 дек.*

ла никакого института воздействия со стороны палаты на Правительство в случае неудовлетворительной оценки его деятельности.

В-третьих, слабость и несамостоятельность Правительства в системе взаимоотношений «президент – правительство». Глава государства доминирует в этой системе. Такое положение Президента обусловлено не только порядком формирования российского Правительства, но и конституционным положением о том, что глава государства вправе в любой момент отправить Правительство в отставку.

Совершенствование системы «сдержек и противовесов» возможно в направлении усиления роли парламента и Правительства и может быть реализовано в «мягком» варианте (без изменения конституционного текста) посредством внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», которые конкретизируют процедуру назначения Председателя Правительства. Изменения должны касаться участия парламентского большинства в назначении главы Правительства путем внесения на рассмотрение главе государства кандидатуры, пользующейся поддержкой и доверием парламентского большинства. Такие изменения позволят расширить участие крупнейших парламентских партий в политическом процессе и сформировать в результате правительство парламентского большинства.

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-КОНТРОЛЬНОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ

И.Ю. Остапович

Органы конституционного контроля, решая вопрос о конституционности проверяемого нормативного правового акта, выявляя конституционно-правовой смысл рассматриваемой нормы, создают новую, самостоятельную норму права. Общеобязательное правило поведения, т.е. выявленная нормативность и закрепленная в итоговом решении органов конституционного контроля (как в мотивировочной, так и в резолютивной частях решения), позволяет говорить об осуществлении ими особой конституционно-контрольной нормотворческой функции. В некоторых постсоветских странах указанная функция закреплена законодательно, так, например, в ст. 2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики

Беларусь» установлено, что акты Конституционного Суда РБ относятся к нормативным правовым актам. В Казахстане о подобном указано в ст. 4 Конституции Республики, а в ст. 5 Закона «О правовых актах» установлено, что нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан обладают юридической силой тех норм Конституции Республики Казахстан, на основании которых они приняты. В российской юридической науке до настоящего времени такая позиция отстаивается в доктринальных источниках¹, но не имеет законодательного признания.

Конституционно-контрольное нормотворчество классифицируется следующим образом:

1) *собственное нормотворчество*, внутри которого следует выделить а) *прямое нормотворчество (непосредственное)* – это все те случаи, когда решение не требует какой-либо активности нормотворцев (правоприменителей, понятно, оно касается в любом случае); б) *опосредованное нормотворчество* – это те случаи, когда законодатель или иной нормотворческий орган при разработке нормативного акта воспроизводит правовые позиции, содержащиеся в решении;

2) *партисипаторное нормотворчество* (от англ. participation – участие), а именно, участие органов конституционного контроля: а) *в законодательном процессе*; б) *в иных нормотворческих процессах*.

¹ *Авакьян С.А.* Нормативное значение решений конституционных судов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2004. № 4. С. 26; *Витрук Н.В.* Конституционный Суд Российской Федерации и законотворчество. Современное состояние и его систематизация. Москва; Тула, 1999. С. 37; *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ как новый источник российского гражданского права // Закон. 2006. № 11. С. 22–32; *Гук П.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ как дополнительный источник права // Современное право. 2008. № 11. С. 68–72; *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9; *Колесников Е.В.* Решения суда как источник права // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 3. С. 139–140; *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права, 2003. С. 5; *Малюшин А.А.* Вопросы совершенствования юридических форм и механизма реализации конституционно-судебного правотворчества в современных условиях // Российский судья. 2012. № 11. С. 4–7; *Митюков М.А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2001. № 2. С. 27; *Саликов М.С.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Правоведение. 2004. № 5. С. 50–51; *Страшун Б.А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков. М., 2002. С. 162–172 и др.

Таким образом, говоря о конституционно-контрольном нормотворчестве, следует отметить, что правовой механизм принятия итоговых решений не соответствует сложившемуся и традиционному порядку нормотворчества, его появление в системе права стало итогом эволюции нормотворчества. Кроме того, в деятельности органов конституционного контроля нормотворчество приобретает особый вектор, направленный не столько на создание общеобязательного правила поведения, сколько на установление его соответствия основному закону государства и выявлению истинного смысла конституционных установлений. При этом указанные органы не подменяют ни законодателя, ни другие нормотворческие органы.

К ВОПРОСУ О ПЛАНИРОВАНИИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Е.П. Гуйда

Подготовка проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь осуществляется, как правило, на плановой основе. Планирование подготовки проектов нормативных правовых актов включает утверждение нормотворческими органами (должностными лицами) государственных программ, содержащих положения о подготовке проектов нормативных правовых актов; ежегодных планов подготовки законопроектов и других планов подготовки проектов нормативных правовых актов.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) разрабатывает ежегодные планы подготовки законопроектов и вносит их в установленном порядке на утверждение Президента Республики Беларусь. Ежегодными планами подготовки законопроектов может предусматриваться разработка концепций наиболее значимых и сложных законопроектов, вносимых на согласование Президента Республики Беларусь.

Формирование плана осуществляется НЦЗПИ в соответствии с требованиями гл. 2 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Бе-

ларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности»¹.

Начиная с 1998 г. НЦЗПИ сформирован двадцатый по счету ежегодный план подготовки законопроектов на 2017 г., который утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2016 г. № 520².

В современной юридической литературе высказываются различные мнения к ежегодному, средне- и долгосрочному планированию нормотворчества. Одни ученые (С.Ю. Леванов) обосновывают необходимость подготовки развития законодательства до 3 лет; другие (А.Н. Бодак, И.И. Пляхимович) полагают возможным принятие 5-летних программ на основе документов, определяющих социально-экономическое развитие страны; третьи (А.М. Абрамович) считают целесообразным разработать общегосударственную национальную правовую стратегию, рассчитанную на 10 лет. Некоторые исследователи (Е.В. Гарбузова) предлагают как средне- (на 2 года), так и долгосрочное планирование (на 5, 10 и до 15 лет).

Анализируя ежегодное планирование законопроектных работ, Концепцию совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденную Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 2053, можно отметить, что многие задачи, закрепленные в указанных документах, в настоящее время уже выполнены. Рядом видных ученых (С.А. Калинин, В.И. Павлов, С.М. Сивец, И.П. Сидорчук) предлагается разработать Концепцию совершенствования правовой системы Республики Беларусь (или Концепцию правовой политики Республики Беларусь). При этом отмечается, что необходима разработка отраслевых концепций развития как законодательства, так и иных социальных сфер.

Таким образом, планирование играет важную роль в повышении системности и внутренней согласованности законодательства, явля-

¹ *О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности*: Указ Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2003 г. № 359: в ред. от 29.11.2013 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

² *Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2017 год*: Указ Президента Респ. Беларусь от 31 дек. 2016 г. № 520 [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

³ *О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь*: Указ Президента Респ. Беларусь от 10 апр. 2002 г. № 205 [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

ется основой для законопроектной деятельности. Полагаем, дальнейшее развитие законодательства должно осуществляться как на основе формирования ежегодных, так и перспективных планов подготовки не только законопроектов, но и иных нормативных правовых актов.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЪЕДИНЕНИЙ В АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В.В. Кровельщикова, О.А. Чалмова

Право на объединение получило закрепление в ст. 12 Основного закона Австрии от 21 декабря 1867 г. «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете», согласно которой «австрийские граждане имеют право собраний и создания объединений. Осуществление этих прав регулируется специальными законами»¹. Понятие и содержание свободы объединения дополняется ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.²

С 1 июля 2002 г. в Австрийской Республике вступил в силу новый Федеральный закон «Об объединениях» (далее – Федеральный закон 2002 г.)³. Необходимость проведения законодательной реформы была обусловлена значительными изменениями, происходящими в обществе, а также повышением требований к прозрачности деятельности этих организаций.

В данном законе впервые дается определение ассоциации (объединения) как добровольного объединения не менее двух лиц, организованного на основании устава на длительный срок для достижения определенной, общей, идеальной цели⁴.

Ассоциация не вправе осуществлять деятельность, направленную на получение прибыли. В уставе ассоциации должны быть указаны цель и виды деятельности.

¹ *RGBI* 142/1867; *Основной закон Австрии от 21 дек. 1867 г. «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете» // Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 3–100.*

² *BGBI*. Nr. 210/1958.

³ *BGBI*. I Nr. 66/2002.

⁴ К таким прежде всего относятся общественно полезные цели (культурные, социальные, благотворительные, образовательные, спортивные и т.д.).

Самостоятельную правосубъектность и статус юридического лица приобретает только зарегистрированное объединение в соответствующем управлении округа или в управлении федеральной полиции¹. Регистрация организации осуществляется по месту нахождения.

Федеральным законом 2002 г. предусмотрено создание как местных реестров, так и федерального реестра объединений² (ведется федеральным министром внутренних дел).

Существуют четкие требования ввода и раскрытия информации, порядок ее обновления. Собранная информация содержит не только общие регистрационные сведения, но и финансовые данные, что повышает прозрачность и подотчетность деятельности объединений.

Конституционный Суд Австрии отметил, что правовые отношения органов и членов объединения имеют частноправовую природу и подлежат контролю судов общей юрисдикции³.

Вместе с тем, поскольку объединения имеют публичный характер, Федеральный закон 2002 г. регулирует порядок создания, ликвидации, формирование руководящих органов объединений, надзорные полномочия органов государственной власти.

Запрещается создание и деятельность объединений таких объединений, цель, наименования или организация которых противоречат закону. Решение о роспуске может быть обжаловано в Конституционном Суде Австрии только прежними членами объединения⁴.

ИЗМЕНЕНИЯ В ВОПРОСАХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЕРМАНСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.Г. Геймбух

Конституционная реформа германского федерализма, оформленная Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г., предполагает совершенствование порядка финан-

¹ Как указал Европейский суд по правам человека, «возможность учредить юридическое лицо для осуществления совместных действий в целях защиты взаимных интересов является одним из самых важных элементов свободы объединения, без которого это право не имело бы смысла» // Постановление ЕСПЧ от 10 июля 1998 г. по делу «Сидиропулос» и другие против Греции (Sidiropoulos and Others v. Greece).

² Информацию об организации можно получить бесплатно в режиме онлайн (<http://zvr.bmi.gv.at>).

³ VfSlg 17.049/2003.

⁴ VfSlg 16.796/2003, 18.870/2009.

сирования Германской федерации, в частности, в вопросах финансовой помощи и компенсаций¹.

Первый этап реформы германского федерализма регулирует следующие финансовые конституционно-правовые вопросы. Новая редакция абз. 1 ст. 84 Основного закона ФРГ содержит важное политико-правовое положение, согласно которому Федерации запрещено передавать задачи общинам и объединениям общин. Федеральные законы не могут отныне ставить перед общинами задачи, требующие от органов местного самоуправления дополнительных материальных расходов.

Имеющаяся до настоящего момента практика в этой сфере была бессистемной, потому что Федерация регулировала только передачу задач общинам, но не регулировала их финансирование, в то время как земли ФРГ должны гарантировать общинам финансирование тех передаваемых задач, которые регулируются законами земель.

Важной целью реформы «финансовой конституции» является отказ от системы совместного финансирования Федерации и земель, которое регулировалось ст. 91a, ст. 91b, абз. 4 ст. 104a Основного закона ФРГ. В итоге отказаться полностью от совместного финансирования не удалось, что, видимо, так и предусматривалось.

В ходе установления нового регулирования финансовой ответственности были заново урегулированы вопросы финансовой помощи и компенсаций.

Норма о предоставлении финансовой помощи землям ФРГ со стороны Федерации, ранее закрепленная в абз. 4 ст. 104a Основного закона, установлена теперь в новой статье 104b Основного закона. Цели предоставления Федерацией финансовой помощи определены в абз. 1 ст. 104b: «для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы:

1) для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия;

2) для выравнивания возможных экономических различий на территории Федерации;

3) для оказания помощи в экономическом развитии».

Далее уточняется, что теперь разрешается предоставлять финансовую помощь землям ФРГ только на определенный срок и при ус-

¹ Геймбух Н.Г. Эволюция финансовых взаимоотношений Федерации и земель в современной Германии // Вестник Томского государственного университета. Право. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. № 2. С. 38–44.

ловии регулярной отчетности земель о расходовании предоставленных средств (абз. 2 ст. 104b Основного закона).

Согласно абз. 4 ст. 104а в новой редакции предусмотрена необходимость одобрения Бундесрата в случае, когда федеральные законы, которые исполняют земли, «устанавливают обязательства земель по денежным выплатам или передаче вещей третьим лицам».

Федерация также участвует в финансировании общих (совместных) задач, имеющих значение для всей национальной общности, которые предусмотрены в ст. 91а, 91b Основного закона. Федерация оказывает влияние на процесс исполнения этих задач. При этом список областей, в которых требуется соответствующее участие Федерации, сокращен: исключена такая сфера, как «расширение и строительство высших учебных заведений, включая клиники при них» (абз. 1 ст. 91а Основного закона).

В ст. 91b Основного закона ФРГ внесены изменения, касающиеся заключения соглашений между Федерацией и землями, значение которых выходит за региональные рамки. В рамках данных соглашений была исключена такая область, как «планирование образования». Вместо нее включили сферу «помощи научно-исследовательским учреждениям при высших учебных заведениях». Также данная норма была дополнена еще одной областью для заключения подобных соглашений – «возможностью учебного процесса образовательной системы к интернациональному сравнению» (абз. 2 ст. 91b Основного закона).

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕАЭС В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

О.В. Гришкевич

В качестве одной из основных целей Евразийского экономического союза закреплено «стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза» (ст. 4 Договора о ЕАЭС)¹.

¹ *Договор* о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.: в ред. от 08.05.2015 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

Отметим, что Договор о ЕАЭС содержит отдельный раздел XXVI «Трудовая миграция» (ст. 96–98), посвященный сотрудничеству государств-членов, трудовой деятельности трудящихся государств-членов, правам и обязанностям трудящихся. В соответствии с п. 1 ст. 96 Договора «государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах». В соответствии с терминологией Договора о ЕАЭС «согласованная политика» предполагает гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных Договором (ст. 2).

Сотрудничество осуществляется путем взаимодействия компетентных государственных органов государств-членов (п. 2 ст. 96) в следующих формах: согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; обмен нормативными правовыми актами; обмен информацией; реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов; сотрудничество в рамках консультативных органов. Приведенный перечень форм сотрудничества не исчерпывающий: по согласованию государства-члены могут определить иные формы (п. 3–4 ст. 96). В данном контексте в научной литературе отмечается направленность положений Договора в сфере трудовой миграции «в основном на информационное сотрудничество государственных органов, к компетенции которых относятся соответствующие вопросы»¹.

Общие положения Договора о ЕАЭС в сфере трудовой миграции развиваются и детализируются в других документах, в том числе в специальных актах, принимаемых в рамках Союза в целях формирования единого рынка труда и обеспечения свободы движения трудовых ресурсов. Здесь приведем, прежде всего, Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение № 30 к Договору о ЕАЭС), проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС, Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной

¹ *Воронцова Н.А.* Правовой анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе // Моск. журн. междунар. права. 2014. № 4. С. 84.

трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г., Рекомендацию Коллегии Евразийской экономической комиссии «О заключении двусторонних международных договоров в сфере миграции между государствами – членами Евразийского экономического союза» от 25 октября 2016 г.

Отметим, что с момента вступления в силу Договора о ЕАЭС и начала функционирования Союза уже достигнуты значимые результаты: в частности, одобрен проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов, разрабатывается проект Соглашения о порядке въезда, выезда, следования транзитом граждан государств-членов. Кроме того, на постоянной основе Департаментом трудовой миграции и социальной защиты ЕЭК осуществляется мониторинг и контроль за ходом реализации государствами – членами ЕАЭС договоров и иных актов в сфере миграции, а также работа по выявлению и устранению барьеров на пути свободного передвижения трудовых ресурсов.

ВОПРОСЫ УРБАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.В. Кукушкина

В 1996 г. в Турции (Стамбул) была проведена Конференция ООН по населенным пунктам (Хабитат II), где была принята Стамбульская декларация по населённым пунктам. Здесь отмечается, что «проблемы, связанные с населёнными пунктами, имеют глобальный характер, однако страны и регионы сталкиваются со специфическими проблемами, требующими специфических решений»¹.

Также отмечается то, что «в целях сохранения нашей глобальной окружающей среды и повышения качества жизни в наших населённых пунктах мы заявляем о своей приверженности устойчивым структурам производства, потребления, транспорта и развития населённых пунктов; предотвращению загрязнения окружающей среды; соблюдению интенсивности использования экосистем и сохранению

¹ Стамбульская декларация по населённым пунктам 1996 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml. P. 1.

возможностей для будущих поколений. В этой связи мы будем сотрудничать в духе глобального партнёрства в целях сохранения, охраны и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы планеты».

Также Генеральным секретарём ООН с целью повышения эффективности деятельности системы ООН было предложено, чтобы ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде) и Хабитат (Центр ООН по населённым пунктам) имели больше возможностей работать совместно. Существует пять областей, в которых каждая из сторон может обмениваться знаниями и ресурсами. Это программы управления городами и экоустойчивость городов, дистанционное зондирование и анализ с помощью географической информационной системы (ГИС), Программа Хабитат в области данных о городах, предоставление данных Глобальной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС) для использования в программах Хабитат, совместная работа по подготовке руководящих принципов экологического планирования и управления населёнными пунктами.

Девиз ООН «Одна Земля – одна ООН» говорит о единственности и универсальности системы ООН в решении проблем строительства городов и повышения качества жизни. Также в целях развития тысячелетия (ЦРТ) подробно отражены проблемы охраны окружающей среды, продовольственной безопасности, природных катастроф, образования, экономического благосостояния, здоровья и мира в городах.

Предполагается, что скоро около 80 % населения будут жить в городах. Здесь речь идёт об устойчивом развитии городов, развитии, ориентированном на человека. Это должен быть город, который защищает культурное наследие и не отдаляется от традиций, а наоборот, обогащает современность с помощью творчества и культурного разнообразия. Это город интеграции и общественной гармонии, где общество живёт в мире с самим собой.

Одним из последних примеров устойчивой урбанизации является китайско-сингапурский экогород, расположенный в новом районе города Тяньцзинь Биньхай, занимающий площадь в 34,3 км². Он должен стать примером эффективного использования энергии и ресурсов при сохранении экономической эффективности и социальной гармонии.

На его развитие был выделен грант Глобального экологического фонда (ГЭФ) в размере 16 млн долл. США, что составляет только небольшую часть расходов. Всемирный банк окажет помощь мест-

ным органам власти в разработке политики, а также нормативных, институционных и финансовых механизмов. Предполагается, что к 2020 г. в экогороде будет проживать 350 тыс. человек.

Нужно отметить, что поскольку автомобили являются самым быстро растущим источником выбросов парниковых газов, проект будет способствовать развитию «зеленого» транспорта, пешеходных маршрутов и велосипедных дорожек. Он также будет поддерживать строительство «зеленых» зданий за счёт внедрения энергоэффективных технологий, которые находятся на более высоком уровне, чем существующие национальные.

Для достижения согласованных целей Повестки дня на XXI в., положений Декларации тысячелетия и Повестки дня Хабитат необходимо развивать региональное сотрудничество в сфере градостроительства.

Градостроительство играет важную роль не только в развитии национальной и мировой экономики, но и в развитии человеческого потенциала. В условиях глобализации в сложное положение попали города в странах Восточной Европы и Средней Азии. Реструктуризация мировых рынков совпала с внутренним переходным процессом, повлиявшим на экономику, социальную жизнеспособность и экологическую устойчивость этих государств. Практически все страны региона сталкиваются с проблемами устойчивого городского развития, совершенствованием городского управления и обеспечением доступным жильём.

Опыт показывает, что механизмы сотрудничества должны формироваться при широком общественно-политическом участии. Здесь должны участвовать правительственные агентства, научные учреждения, университеты, занятые подготовкой кадров в сфере градостроительства и развития населённых пунктов, местные власти, деловые ассоциации, неправительственные общественные организации и профсоюзы.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИССИОНЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

А.А. Исаева

В июле 2016 г. в Федеральном законе от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Федеральный закон) появилась новая гл. III.1, регулирующая вопросы

миссионерской деятельности в России¹. Главной новеллой для этого закона стала ст. 24.1, где закреплено определение миссионерской деятельности, которое никак не связано с его религиозным пониманием служения пастве. Если обратиться к тексту ныне действующей редакции Федерального закона, то можно выделить следующие проблематичные моменты в правовом регулировании.

Во-первых, возможность привлечения иностранных миссионеров. Имеет место противоречие между абз. 3 ч. 3 ст. 24.2 Федерального закона и ч. 4.2 ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», так как в последнем случае иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу. А в норме Федерального закона территория деятельности иностранного миссионера ограничивается территориальной сферой деятельности соответствующей религиозной организации, которая может охватывать и несколько субъектов РФ.

Во-вторых, актуальным оказался вопрос о рамках миссионерской деятельности в жилых помещениях. Статья 24.1 Федерального закона не допускает осуществление миссионерской деятельности в жилых помещениях, за исключением случаев, предусмотренных в ч. 2 ст. 16 этого же акта, т.е. тех мест, где богослужения могут осуществляться беспрепятственно. Последняя норма, в свою очередь, не запрещает проведение миссионерской деятельности в жилых помещениях. Содержательно части статей дублируются, поэтому связка бланкетной нормы не очевидна и выстроена непоследовательно.

В-третьих, **вопрос о выпускаемой печатной продукции.** По сути, ч. 3 ст. 17 Федерального закона ничего не меняет. Единственное, это необходимость нанесения более одной маркировки на печатную продукцию, если ее выпускает одна организация, а используется в рамках миссионерской деятельности другой организации.

Таким образом, поправки ввели понятие миссионерской деятельности, определили порядок ее осуществления и установили меры ответственности за его нарушение. Но можно заключить, что но-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: Федеральный закон РФ от 06.07.2016 № 374-ФЗ // Российская газета. 2016. № 149. 8 июля; СЗ РФ. 2016. № 28. 11 июля. Ст. 4558.

вовведения не внесли существенных изменений в деятельность религиозных организаций. Однако в правовом регулировании миссионерской деятельности много несоответствий и изъянов, что породило и соответствующие проблемы в правоприменительной практике. Первая проблема – это вопрос о субъекте, на кого должны распространяться соответствующие нормы. Закон говорит о двух субъектах – религиозных объединениях и уполномоченных ими лицах. Правоприменитель толкует соответствующую норму весьма широко. Так, например, был привлечен к ответственности Д. Оссерварде за то, что проводил в своем доме встречи по изучению Библии.

Вторая проблема – это цели законопроекта, который направлен на облегчение работы правоохранительных органов, воспрепятствование деятельности отдельных религиозных объединений, воспринимаемых некоторыми активистами как сектантские и антисоциальные. Так, зачастую жертвами неправомерного привлечения к ответственности становятся баптисты, мормоны, свидетели Иеговы, евангелисты, пятидесятники и т.д.

Третья проблема – это максимальный субъективизм правоприменительной, судебной практики. Принятые «антимиссионерские» поправки не дают ответа на вопросы, без понимания которых невозможно регулировать религиозную деятельность: «Что такое религия? По каким основаниям отличать миссионерскую проповедь от речи на духовно-нравственные темы и академических лекций по религиоведению или философии религии? И, самое главное, как в этом разобраться полицейскому, прибывшему по вызову?»

Таким образом, нормы о миссионерской деятельности, которые должны применяться для защиты прав и охраняемых законных интересов человека и гражданина, не только не достигают поставленной цели, но нарушают конституционные права и свободы верующих. Конечно, представители соответствующих вероучений могут и уже выработали определенные правила своей деятельности в новых условиях, зачастую рассматриваемые ими как ненужное ограничение свободы совести, свободы вероисповедания.

ПЕРВОРОДНАЯ СУЩНОСТЬ ЧЕЛОВЕКА КАК ПРЕДСТОЯНИЕ НАУКИ ГУМАНИТАРИСТИКИ

И.Т. Кривошеин

Гуманитарное знание в области права является к настоящему времени наименее всего научно упорядоченной областью знания, вызывая озабоченность у отечественных философов и теоретиков права. Научная судьба отечественной гуманитарно-правовой мысли полна драматизма. В современных философско-правовых исследованиях подчеркивается, что «одной из главных проблем философии права сегодня является вопрос о справедливости, в конечном итоге являющийся вопросом об этически оправданном подходе к правовым вопросам».

Этот вопрос вызывал и вызывает бурные разногласия. При отрицательном ответе нужно хотя бы признать, что вопрос о справедливости этим не исчерпывается. Он явно неискореним и должен решаться и всем обществом, и каждым отдельным человеком. И решение состоит в том, что в каждом обществе нужно находить согласие относительно важнейших правовых ценностей и идеалов»¹. М.А. Бакунин еще в XIX в. задавался вопросом «Чего мы ищем? Того же самого, чего хотели и искали живые люди всех времен и всех стран: Истины, Справедливости и Свободы»². XXI век знаменовал себя масштабными философско- и научно-мировоззренческими изменениями, оказывающими существенное влияние на состояние и развитие отечественной философско-правовой и научной мысли. Смена мировоззрения всегда эпохальна уже потому, что это время оценки и переоценки, осмысления и переосмысления мировоззренческих и интеллектуальных рубежей, понимания того, что философская и научная мысль не стоит на месте, что философия и наука – это развивающиеся области знания, что они становятся содержательно другими. Различны масштаб и глубина изменений, различны факторы влияния на отечественную правовую мысль.

¹ *Философия права и социология права: отечественная традиция. Русская философия и социология права.* 2-е изд. Ростов н/Д: Феникс; Краснодар: Краснодарская академия МВД России, 2005. С. 8.

² Там же. С. 15.

Меняется мир жизни человека, «прежней России нет, а новая уже совсем другая. ...общественные связи и отношения совсем иные, а потому человек, погруженный в новую систему устройства жизни, руководствуется другими ценностями и становится совсем иным. Из традиционных ценностей ничего не осталось, извне пришли чужие жизненные ориентиры, и человек, хотя и остался в прежнем жизненном пространстве, не сохранил российскую культурную ауру и ментальность»¹. Надо ли возвращаться к прошлому? Возвращение к истокам русской мысли оправдано лишь тогда, когда отечественная правовая мысль в качестве несомненной ценности обратится к своим историческим корням, к своему истерзанному политико-идеологическими розгами духовному наследию, к своей национальной идее, к своей Первородной Сущности, в пространстве которых вызревала культура русской философской мысли.

Русский философ Н.А. Бердяев сказал, что «самобытный тип русской души уже выработан и навеки утвержден»². Взгляд в прошлое – это не тривиальное возвращение в прошлое, но это возможность через прошлое и настоящее придать иное ценностно-правовое измерение русской философии права, самостоятельность учению о духовном, показать существо гуманитарной методологии. Область духовного объемлет колоссальный историко-правовой и практический опыт, которые достойны того, чтобы наряду с естественными науками обрести статус самостоятельной науки – науки *Гуманитаристики*. Гуманитаристика – это учение о предпосылках и возможностях познания природы духовного, гуманитарной методологии, сущности человека. Исходной консолидирующей идеей является идея Первородной Сущности Человека. Миросозидание³ есть Сущность Человека, условие и предпосылка вхождения теоретико-правовой мысли в духовный мир человека, его адекватного сопряжения с миром права.

¹ Петров Ю.В. Баллада повешенного. Оправдание метафизики, или Возвращение философии. Томск: Изд-во НТЛ, 2008. С. 10.

² Бердяев Н. Судьба России. М.: АСТ: Астрель: Полиграфиздат, 2010. С. 102.

³ См.: Кривошеин И.Т. Первородная Сущность Человека как исходное начало гуманизации общества // Власть. Народное представительство. Федерализм: матер. межрег. науч.-практ. конф. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. С. 88–93.

ИНСТИТУТ ПРАВА УБЕЖИЩА В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ 1993 г.

О.О. Семенова

Защита прав человека приобретает приоритетное значение в современном мире. Институт права убежища является одним из важнейших инструментов такой защиты.

Конституционно-правовые основы института права убежища явились предметом дискуссий разработчиков проекта Основного закона страны.

В качестве основы ч. 1 ст. 63 Конституции РФ 1993 г., согласно которой Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права, была принята формулировка ч. 2 ст. 19 проекта Конституционной комиссии как наиболее емкая, поскольку содержит прямую отсылку к общепризнанным нормам международного права. В то же время в ходе обсуждений проекта Основного закона страны предлагались и иные варианты регламентации конституционных основ института права убежища.

Согласно ст. 28 проекта Президента, опубликованного в газете «Известия» 30 апреля 1993 г., иностранцы, преследуемые за свою деятельность в пользу свободы и лишенные в своей стране основных прав и свобод, имеют в Российской Федерации право на убежище. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические, а также иные действия, не признаваемые законом Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в преступлении, осуществляется на основании федерального закона или международного договора. Таким образом, ст. 28 была посвящена праву политического убежища.

На обсуждение Конституционного совещания было представлено два варианта поправок к ст. 28. Администрацией Курской области и А.И. Казанником было предложено ч. 1 ст. 28 после слов «за свою» дополнить словами «политическую и общественную», исключив слова «в пользу свободы». На совещании в Правительстве Москвы было указано, что разумнее использовать четкую формулу Конвенции о статусе беженцев (ст. 1 Конвенции): «жертвы преследований по признаку расы,

вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений»¹.

По итогам обсуждения представленных вариантов поправок было принято решение вместо формулировки ч. 1 ст. 28 Президентского проекта вернуться к варианту ч. 2 ст. 19 проекта Конституционной комиссии как наиболее гибкому².

Несмотря на современное широкое общедемократическое понимание института права убежища и универсальную формулировку ч. 2 ст. 19 проекта Конституционной комиссии, которая касалась в целом права убежища без указания на политический аспект, в ходе последующих заседаний рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ было уточнено, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище.

УСТАНОВЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ НУЖДАЕМОСТИ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ЛИЧНОСТИ: К ВОПРОСУ О СОБЛЮДЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ Ч. 2 СТ. 55 КОНСТИТУЦИИ РФ

Е.А. Бабушкина

Общеизвестно, что одним из элементов правового статуса личности выступают права и свободы, под которыми в литературе предлагается понимать закрепленные в законе социальные возможности лица как индивида по обладанию и пользованию определенным бла-

¹ Сводная таблица обобщенных поправок к проекту новой Конституции РФ (Основному закону) с 3 по 6 июня 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. М.: Изд-во «Юрид. лит.» Адм. Президента РФ, 1995–1996. Т. 1. С. 361–362.

² По мнению В.М. Савицкого, формулировка проекта Конституционной комиссии наиболее нейтральная, содержит отсылку к общепризнанным нормам, международному праву, федеральным законам. См.: *Заседание* группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ от 08.07.1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. М.: Изд-во «Юрид. лит.» Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. Т. 3. С. 86. По мнению А.Г. Голова, в данной формулировке создан механизм регулирования права убежища, который необходимо принять за основу. См.: *Заседание* группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конференций по доработке проекта Конституции Российской Федерации (9 июня 1993 г.) // Там же. Т. 4. С. 318.

гом для удовлетворения личных интересов. Эти социальные возможности, закрепленные государством в Конституции и законах, для личности становятся юридическими притязаниями, подлежащими обеспечению и защите со стороны общества и государства¹.

Как отмечается Конституционным Судом РФ, органы госвласти, внося изменения в содержание мер социальной защиты, должны исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки². Между тем практика показывает, что исполнение указания органам исполнительной власти субъектов осуществлять подготовку к внедрению мер соцподдержки, исходя из обязательности соблюдения принципов адресности и применения критериев нуждаемости³, исполнение поручений глав регионов по реализации мероприятий, направленных на оптимизацию расходной части бюджетов⁴, в отдельных регионах осуществляется без учета установленных Конституцией РФ гарантий правового статуса личности⁵. В результате отказа государства от ранее принятых на себя публично-правовых обязательств неизбежно возникает ситуация, когда подрывается авторитет государственной власти и нарушается принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Соблюдение этого принципа, как отмечается

¹ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 226.

² Определение Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) от 13.10.2009 № 1125-О-О, Определение КС РФ от 27.12.2005 № 502-О.

³ Протокол совещаний у Заместителя Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец от 19.05.2016 № ОГ-П12-123пр.

⁴ В декабре 2013 г. органы государственной власти субъектов наделены правом устанавливать критерии нуждаемости (Федеральный закон от 21.12.2013 № 371-ФЗ). Президент РФ в Послании Федеральному собранию 03.12.2015 отметил, что «необходимо поддержать людей с низкими доходами, наиболее уязвимые категории граждан, перейти наконец к справедливому принципу оказания социальной помощи, когда ее получают те, кто в ней действительно нуждается».

⁵ Так, резонансный законопроект внесен губернатором Забайкальского края в региональное законодательное собрание в январе 2017 г., которым предлагается существенно сократить число льготников. *Проект «О внесении изменений в отдельные законы Забайкальского края»*. 2017. 11 янв. // http://www.zaksobr-chita.ru/documents/proekty_zakonov/2017_god/yanvar_2017_goda

Конституционным Судом РФ, предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения в действующую систему норм изменений, не имеющих объективного обоснования. С этим также связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано¹.

Представляется, что в законопроектах при установлении критериев нуждаемости, с учетом положений статей 18 и 55 Конституции РФ, необходимы переходные положения о том, что критерии нуждаемости будут применяться к лицам, впервые обратившимся после вступления в силу соответствующих норм², либо при переназначении выплаты³.

Таким образом, будет реализовано право субъектов по установлению критериев нуждаемости, исполнены федеральные поручения об обеспечении социальной справедливости в отсутствие нарушений основополагающих норм российского законодательства.

УЧАСТИЕ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ВЫБОРАХ

А.С. Кучин

Коммерческие организации не являются типичными субъектами избирательных правоотношений, поскольку выборы выступают явлением политической, а не экономической жизни общества. Однако было бы ошибкой принижать их роль в электоральном процессе.

Такого рода организации могут принимать участие в выборах в двух ипостасях. В первом случае бизнес-компании выполняют свое непосредственное предназначение, т.е. делают бизнес во время проведения избирательной кампании. Например, типографии, рекламные агентства, негосударственные средства массовой информации и т.п. При этом ценность их с точки зрения избирательного права заключает-

¹ Постановление КС РФ от 24.05.2001 № 8-П; Постановление КС РФ от 23.04.2004 № 9-П; Определение КС РФ от 27.12.2005 № 502-О; Постановление КС РФ от 06.02.2014 № 2-П.

² Таким путем идет федеральный законодатель, например, в Федеральном законе от 29.12.2015 № 388-ФЗ.

³ Ряд выплат назначается на год с последующим переназначением при подтверждении нуждаемости.

ся в содействии гражданам в реализации их избирательных прав. Поэтому такое участие вполне естественно и не вызывает вопросов.

Во втором случае коммерческие организации играют активную роль именно в политическом процессе. Такое участие бизнес-компаний в выборах возможно несколькими способами. Во-первых, путем финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений и, во-вторых, путем делегирования своих представителей во властные структуры. Очевидно, что во всех развитых странах бизнес-элиты оказывают существенное влияние на политический процесс. Однако такое вмешательство бизнеса всегда вызывало и вызывает немало вопросов.

Российское законодательство о выборах закрепляет за коммерческими организациями право вносить пожертвования в избирательные фонды. Именно бизнес-компании обладают серьезными финансовыми ресурсами и могут оказать существенную материальную поддержку кандидатам и политическим партиям. Поэтому пожертвования юридических лиц составляют значительную долю избирательных фондов¹. В целях ограничения излишнего влияния на кандидатов и избирательные объединения какой-то одной компании законодательство о выборах предусматривает предельные размеры пожертвований юридических лиц. В некоторых зарубежных странах, например в Канаде, допускаются лишь незначительные пожертвования корпораций на проведение избирательных кампаний².

Еще одним важным элементом регулирования в данной сфере выступает прозрачность финансовых операций. Избирательные комиссии публикуют на своих сайтах сведения о юридических лицах, перечисливших в избирательный фонд более 25 тыс. рублей. Из этих же соображений запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды юридическим лицам, созданным менее чем за один год до дня голосования.

Зачастую крупный бизнес выдвигает своих кандидатов в депутаты, особенно это заметно в случаях с градообразующими предприятиями. Правом выдвижения кандидатов коммерческие организации по закону не наделены. Но по факту в качестве кандидатов выдвигаются руководители таких организаций, которые сохраняют в даль-

¹ С подробной информацией о пожертвованиях в избирательные фонды политических партий при проведении выборов депутатов ГД ФС РФ VII созыва можно ознакомиться на сайте ЦИК России по ссылке: http://cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/fond.html

² *Касаткина Н.М.* Финансирование выборов в зарубежных странах // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 112.

нейшем связь с ними, поскольку абсолютное большинство депутатов работает на неосвобожденной основе. В целях обеспечения равенства кандидатов законодательство распространяет запрет на использование преимуществ должностного и служебного положения на лиц, являющихся членами органов управления организаций, независимо от того, являются они кандидатами или нет¹.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

А.Ф. Москаленко

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 67) определяет, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ производится на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Практика создания межмуниципальных хозяйственных обществ подтверждает расширение применения данной формы межмуниципального сотрудничества². Всего в России образовано несколько сот межмуниципальных хозяйственных обществ – обществ с ограниченной ответственностью и закрытых акционерных обществ (в Томской области пока не создано ни одного). В основном межмуниципальные хозяйственные общества создаются для совместного управления жилым фондом, водоснабжения и водоотведения населённых пунктов, эксплуатации дорог, электро- и теплосетей, организации сель-

¹ См. подробнее: *Кучин А.С.* Использование преимуществ должностного и служебного положения на выборах // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. Ч. 57. С. 88–89.

² См.: *Королева Е.Н., Стешина М.П.* Организационно-экономический механизм активации межмуниципального сотрудничества в регионе (на примере Самарской области) // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2009. № 9. С. 130.

скохозяйственных рынков, пассажирских перевозок и решения других вопросов местного значения.

Анализ ст. 8 и 67 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. позволяет обратить внимание на особый статус межмуниципальных коммерческих организаций. В ст. 67 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. трижды используется словосочетание «межмуниципальные хозяйственные общества». Тем самым подчёркивается состав участников подобных обществ. Однако термин «межмуниципальный» не имеет нормативной интерпретации, а несёт лишь смысловую нагрузку¹. Он включается в состав понятия межмуниципального сотрудничества, является его неотъемлемым элементом. Соответственно межмуниципальное хозяйственное общество – специальная разновидность хозяйственных обществ. Принципами создания и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ выступают: учреждение их органами местного самоуправления (на основании решений представительных органов местного самоуправления); цели создания – совместное решение вопросов местного значения; формы организации – закрытое акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью; невозможность преобразования межмуниципальных обществ в юридические лица иного вида (кроме как одной межмуниципальной коммерческой организации в другую – межмуниципальное закрытое акционерное общество в межмуниципальное общество с ограниченной ответственностью и наоборот).

Думается, что коммерческое направление деятельности муниципалитетов представляется перспективным. Однако для его полноценного укрепления и развития требуются меры государственной и муниципальной поддержки межмуниципальным коммерческим организациям, аналогичные тем, которые законодательством предоставлены субъектам малого и среднего предпринимательства.

Меры по стимулированию создания межмуниципальных хозяйственных обществ позволят сформировать реальный сектор муниципальной экономики, создать условия для широкого использования коммерческих форм межмуниципального сотрудничества².

¹ Например, А.С. Серебrenникова считает, что термин «межмуниципальный» имеет отношение к двум и более муниципальным образованиям (см.: *Серебrenникова А.С.* Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 10).

² А.С. Серебrenникова справедливо замечает, что деятельность коммерческих форм межмуниципального сотрудничества пока не получила в России достаточного развития в отличие от других стран, в частности Франции (см.: *Серебrenникова А.С.* Указ. соч. С. 23).

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.М. Кальяк, Н.А. Кальяк

Категория «государственная политика в сфере образования» широко используется в ФЗ 2012 г. «Об образовании» (далее – Закон). В соответствии со ст. 6 Закона к полномочиям федеральных органов государственной власти относятся разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования. Согласно ч. 2 ст. 1 Закона Правительство РФ обязано ежегодно представлять Федеральному собранию РФ доклад о реализации государственной политики в сфере образования. Множество статей Закона устанавливают полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке *государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в сфере образования¹. Такое сочетание функций конкретизируется в ч. 1 ст. 3 Закона, в которой перечислены принципы *государственной политики и правового регулирования* отношений в сфере образования. Однако, согласно п. 2 ст. 1, в этом Законе также установлены *основные принципы государственной политики Российской Федерации* в сфере образования. В отдельных статьях Закона они не идентифицируются. Возникает вопрос, тождественны ли принципы (которые перечислены в ст. 3 Закона) и основные принципы (о которых упоминается в ст. 1)? Анализ федеральных законов, принятых в период с 2010 по 2014 г., показывает, что законодатель может использовать эти термины как тождественные – даже в пределах одной статьи. Например, ст. 3 ФЗ 2011 г. «О добровольной пожарной охране» и ст. 4 ФЗ от 2012 г. «О донорстве крови и ее компонентов» построены однотипно: название статьи – «*Основные принципы* в определенной сфере государственного регулирования», а в самой статье указываются просто *принципы*. Поэтому не исключается отождествление принципов и основных принципов в контексте ст. 1 и 3 Закона. Из ч. 2 ст. 3

¹ Фролов И.В. Магистерские программы в сфере финансовой несостоятельности (банкротства): анализ методологических подходов // Предпринимательское право. 2013. № 4. С. 65–67.

Закона вытекает и другой вопрос: совпадают ли принципы государственной политики и правового регулирования в сфере образования? В юридической литературе содержание государственной политики в сфере образования включает и нормотворческую, и правоприменительную деятельность компетентных органов государства¹, но, выступая частью политики, право само призвано регулировать государственную политику в сфере образования². Принципы ч. 1 ст. 3 Закона одновременно являются и принципами государственной политики, и принципами правового регулирования в сфере образования. Хотя, как представляется, в большей степени подпадают под определение принципов государственной политики следующие: (п. 1) признание приоритетности образования; (п. 3) гуманистический характер образования; (п. 4) единство образовательного пространства; (п. 5) создание благоприятных условий для интеграции российской системы образования с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе; (п. 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека; (п. 11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования; (п. 12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

КОНСТИТУЦИОННАЯ АВТОНОМИЯ РОССИЙСКОЙ СЕМЬИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ТRENDA «ТОЛЕРАНТНОЙ» УНИФИКАЦИИ СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ

К.В. Чепрасов

Конституционное регулирование семейных отношений во многих европейских странах приобрело в конце XX в. специфические очертания. Речь идет о настойчивом лоббировании таких концептов, как «гендерное равенство», «толерантность», права сексменьшинств и т.д. Причем с точки зрения своего содержания эти концепты предполагают достаточно радикальную трансформацию института традиционной

¹ Волкова Н.С. Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 12.

² Козырин А.Н., Корф Д.В., Ялбулганов А.А. Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства // Реформы и право. 2010. № 3. С. 49.

семьи, понимаемой как союз мужчины и женщины, направленный на продолжение рода, начиная от легализации так называемых однополых браков и предоставления им права на усыновление и заканчивая обявлением родителей, а также образовательных учреждений всех уровней предоставлять детям информацию (не ограждать от нее) о нетрадиционных сексуальных отношениях.

Ключевой проблемой в этой связи является тенденция к ограничению автономии семьи, при которой, во-первых, права семьи как естественной и базовой ячейки социума нивелируются по отношению к правам отдельных индивидов – членов семьи. Право ребенка на получение информации в таком случае объявляется более приоритетным, нежели право родителей на выбор методов и средств воспитания. Во-вторых, ключевым направлением посягательства на автономию семьи является усиление императивных элементов государственной политики в сфере семьи. В частности, во многих европейских странах в дошкольных учреждениях и школах в обязательном порядке проводятся уроки так называемого «сексуального просвещения», госорганы в сфере образования рекомендуют специальную литературу, в том числе и детскую, в которой главными героями являются гомосексуалисты, трансгендеры, дети, «осознавшие свою гендерную идентичность», и т.д. По замечанию В.Д. Зорькина, «„увлеченность“ современных европейских юристов защитой прав и свобод лиц с нетрадиционной ориентацией приобрела гротескные формы»¹.

Особое беспокойство вызывает отсутствие в России какой-либо внятной концепции государственной семейной политики, конституционного образа семьи. Они сегодня, в сущности, ограничиваются одной-единственной правовой позицией КС РФ². Дело в том, что альтернативная концепция семьи крайне активно лоббируется в России и имеет международно-правовую основу. Речь идет о разработанном Европейским региональным бюро ВТО документе «Стандарты сексуального образования в Европе», закрепляющем однозначно позитивный образ нетрадиционных

¹ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. III). Ст. 5489.

сексуальных отношений и однополых браков¹. Сексуальное просвещение согласно этому документу должно начинаться с нуля лет. Например, в возрасте от 0 до 6 лет детям необходимо предоставлять информацию о сущности различных видов полового акта, об ощущении радости и удовольствия от прикосновения к собственному телу, мастурбации в раннем возрасте и т.д.

На сегодня очевидно, что бурные политические события последних лет ставят перед Россией задачу выработки формирования суверенной демократической системы, опирающейся на фундаментальные ценностные и морально-нравственные установки общества. В области семьи насуточно необходимо конституирование традиционных семейных ценностей и пределов ограничения государством автономии семейных отношений в России. В конечном же итоге нашей стране не обойтись без полноценной концепции семейной политики, предполагающей защиту традиционных семейных ценностей.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В.В. Степанова

Уже больше двух лет прошло с принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», и можно говорить о первых результатах его практического применения. Пробелов в законе достаточно. И тем не менее имеется множество успешно реализуемых его норм. В частности, это нормы, касающиеся проведения общественной экспертизы как формы осуществления общественного контроля.

Несмотря на наличие целого ряда механизмов участия общественности в выработке государственной и муниципальной политики, общественная экспертиза позволяет обеспечить выработку наиболее квалифицированного и аргументированного мнения по обсуждаемым вопросам. Экспертный анализ проводится специалистами общественных объединений и некоммерческих организаций, имеющими большой опыт практической деятельности в соответствующей

¹ *Стандарты* сексуального образования в Европе // URL: http://srhhivlinkages.org/wp-content/uploads/2013/04/who_bzga_standards_ru.pdf

сфере, что позволяет сформировать комплексную оценку эффекта от принятия законопроекта.

Успех данной формы общественного контроля в том, что при ее проведении происходит изучение и прогноз реакции общества на те или иные нововведения в законодательстве. Цель общественной экспертизы – согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для реализации этой цели является обязательным присутствие в числе экспертов представителей реально действующих на данной территории общественных объединений, отражающих интересы конкретных групп и категорий граждан.

С 2014 г. на площадке Общественной палаты РФ проведена экспертиза 138 проектов нормативных правовых актов¹, из которых 13 проектов имели наибольшую общественную значимость. Из них в 11 проектах были учтены предложения Общественной палаты РФ, а 4 законопроекта не были поддержаны Общественной палатой РФ и сняты с рассмотрения. Таким образом, экспертные заключения, подготовленные в Общественной палате РФ, позволили внести ряд изменений и уточнений в особо значимые проекты нормативных правовых актов².

В числе наиболее активных общественных палат субъектов РФ Общественная палата Кемеровской области (35 проектов нормативных правовых актов, из них 26 – федеральных). Общественная палата Кабардино-Балкарии в 2016 г. провела общественную экспертизу 83 законопроектов – 63 республиканских и 20 федеральных³.

Однако наличие только существенных количественных показателей не всегда свидетельствует об эффективности проведенной экспертизы. Без реального учета мнения экспертов в ходе принятия решения и вдумчивого подхода к экспертному анализу и оформле-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016. С. 31.

² Например, в проект ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (относительно положения о безвозмездной основе подачи заявки на оформление собственности), проект ФЗ № 901906-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (в части защиты прав собственности приобретателя жилого помещения и обеспечения защиты прав бывших членов семьи собственника отчуждаемого жилого помещения).

³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. С. 30.

нию его результатов общественная экспертиза превращается в пустую формальность, никоим образом не способствуя согласованию мнений общества и государства.

Сегодня общественная экспертиза является одним из реально действующих способов вовлечения граждан в законодательный процесс. Она способствует улучшению качества принимаемых законов не только с юридической точки зрения, но и с позиций эффективности их реализации и соответствия ожиданиям и потребностям общества.

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

М.А. Гнедина

Исторически сложившееся и закрепленное в современном законодательстве понимание земли как основы жизни и деятельности человека, а также важнейшего компонента окружающей среды определяет неизменно высокую значимость регулирования земельных отношений.

Конституция Российской Федерации исключила органы местного самоуправления из состава субъектов, уполномоченных на нормативно-правовое регулирование, определив вопросы владения, пользования и распоряжения землей, равно как земельное законодательство, предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, кроме случаев муниципальной собственности на землю.

В соответствии с конституционной нормой ч. 3 ст. 36 условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Очевидно, указанная норма должна была реализоваться в дальнейшем принятии единого кодифицированного нормативного акта, предметом регулирования которого будет являться полный объем земельных правоотношений.

Таким документом стал Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г. Вместе с тем на сегодняшний день земельное законодательство все более отдаляется от конституционной идеи позитивной

консолидации земельно-правовых норм, что приводит к фактической декодификации земельного права.

Разрозненность имеет место и в части определения полномочий всех уровней.

Так, перечень полномочий Российской Федерации в области земельных отношений содержит отсылочную норму к Конституции Российской Федерации и иным федеральным законам. А полномочия субъектов Федерации, наряду с резервированием, изъятием земельных участков для региональных нужд, разработки и реализации региональных программ использования и охраны земель в границах субъектов, формируются по принципу остатка: иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в свою очередь получили возможность осуществлять резервирование и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, разрабатывать и реализовывать местные программы использования и охраны земель, устанавливать правила землепользования и застройки поселений, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Новеллой нормативно-правового регулирования земельных отношений 2015 г. стало последовательное введение в Земельный кодекс норм о возможности передачи осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также перераспределения законами субъектов Российской Федерации полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Таким образом, вектор развития нормативно-правового регулирования земельных отношений в настоящее время стремится к расширительному толкованию конституционных норм, отходу от исконого охранительного государственного регламентирования, направленного на сохранение природного потенциала земельных ресурсов, недопущения истощения или порчи земель, обеспечения эф-

фективного налогообложения недвижимости в сторону разрастания полномочий субъектов Федерации и власти на местах при отсутствии их четкой детерминации.

ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО ЗАЩИТЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ НРАВСТВЕННОСТИ ОТ УГРОЗ, СВЯЗАННЫХ С ПРОСТИТУЦИЕЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ, ЕЙ СОПУТСТВУЮЩИМИ

О.А. Дизер

Проституция и особенно ее эксплуатация третьими лицами на рубеже тысячелетий выдвинулись в число проблем мирового уровня. Данное явление в современной России, воспринявшей западные либеральные ценности, приобрела угрожающие масштабы.

В этой связи проблеме функций органов публичной власти по защите общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, уделено недостаточно внимания. Имеющиеся научные работы освещают лишь отдельные вопросы.

Традиционно в системе органов внутренних дел защитой общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, занимаются различные службы и подразделения: уголовный розыск, участковые уполномоченные полиции, подразделения по делам несовершеннолетних, миграционная служба. Также на борьбу с подобными антисоциальными явлениями ориентирована и патрульно-постовая служба полиции.

Другим элементом системы органов, осуществляющих защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, является Министерство здравоохранения Российской Федерации, осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, санитарно-

эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов)¹.

Следующим элементом системы органов, осуществляющих защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, является Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь)².

Важным звеном системы органов, осуществляющих защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)³.

Вместе с тем необходимо отметить, что реализация указанных полномочий, направленных на защиту общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими, не приносит желаемого положительного эффекта. Это, на наш взгляд, связано и с тем, что не учитываются некоторые факторы, требующие внимания для достижения целей защиты прав граждан в рассматриваемой сфере. Одной из таких проблем является рост числа мигрантов, приезжающих в Российскую Федерацию.

¹ *Постановление* Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 № 608 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 16 августа 2016 г. № 800) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 26. Ст. 3526.

² *Постановление* Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 409 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 616) «О Федеральном агентстве по делам молодежи» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 22. Ст. 2586.

³ *Постановление* Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 616) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 28. Ст. 2899.

ОБ УПЛАТЕ НАЛОГА ЗА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА ИНЫМ ЛИЦОМ

С.С. Кузнецов

До 30 ноября 2016 г., одним из основополагающих принципов налогообложения являлся принцип самостоятельности уплаты налога. Он вытекал из определения налога¹, предусматривающего его взимание посредством отчуждения денежных средств, принадлежащих налогоплательщику на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления. Как указал Конституционный Суд РФ², самостоятельность уплаты означает перечисления налога от своего имени и за счет своих собственных средств. Иное толкование, по мнению судей, приводило бы к невозможности четко персонализировать денежные средства, за счет которых производится уплата налога, и к недопустимому вмешательству третьих лиц в процесс уплаты налога налогоплательщиком, что не только препятствовало бы результативному налоговому контролю за исполнением каждым налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога, но и создавало бы выгодную ситуацию для уклонения недобросовестных налогоплательщиков от законной обязанности уплачивать налоги путем неотражения на своем банковском счете поступающих доходов.

Таким образом, в случае уплаты за налогоплательщика налога третьими лицами от своего имени и за счет собственных средств налог не признавался для налогоплательщика уплаченным и у него возникали все предусмотренные негативные последствия его неуплаты, предусмотренные НК РФ.

¹ *Статья 8* Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2004 № 41-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Необходимо отметить, что ранее действовавшее налоговое законодательство допускало отступление от указанного правила. Например, налоговым агентом; лицом уполномоченным органом опеки и попечительства управлять имуществом безвестно отсутствующего, опекуном недееспособного лица; ответственным участником консолидированной группы налогоплательщиков налога на прибыль организаций. Однако в указанных случаях налог уплачивался хотя и не самим налогоплательщиком, но от имени и за счет денежных средств налогоплательщика, а не третьего лица.

Вопросы вызывали другие предусмотренные НК РФ случаи уплаты налогов за налогоплательщика третьими лицами от имени налогоплательщика, но за счет денежных средств третьего лица. Это исполнение налоговой обязанности правопреемником реорганизованного юридического лица; исполнение налоговой обязанности за лицо, не достигшее совершеннолетия, его законными представителями (родителями); уплата государственной пошлины представителем от имени представляемого с банковского счета представителя. И если в отношении первых двух вариантов можно привести некоторые доводы в пользу допустимости такой уплаты, то последний случай неоднозначен.

Возможность уплаты государственной пошлины представителем от имени представляемого с банковского счета представителя была предусмотрена Постановлением Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46¹, который отметил, что хотя уплата государственной пошлины иным лицом за истца (заявителя) законодательством не предусмотрена, но налогоплательщик может участвовать в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, через законного или уполномоченного представителя (п. 1. ст. 26 НК РФ), государственная пошлина может быть уплачена представителем от имени представляемого. В этом случае уплата государственной пошлины с банковского счета представителя прекращает соответствующую обязанность представляемого. Более того, представитель имеет право требовать возврата излишне уплаченной суммы государственной пошлины на свой банковский счет. Единственным условием такого

¹ *О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах [Электронный ресурс]:* Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

варианта уплаты государственной пошлины суд назвал указание в платежном документе, что плательщик действует от имени представляемого.

Такой подход в части его распространения на все виды государственной пошлины был неоднозначно воспринят в судебной практике. Так, в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 09.08.2016 № Ф06-11081/2016 по делу № А55-29222/2015 суд пришел к выводу, что не допускается уплата государственной пошлины представителем плательщика при обращении в Росреестр за совершением регистрационных действий. Суд отклонил ссылку общества на п. 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46, поскольку, как следует из самого названия данного Постановления, его положения касаются уплаты государственной пошлины при разрешении дел в арбитражных судах.

Федеральная налоговая служба в своем письме от 01.11.2016 № ЗН-3-1/5090@¹ пошла дальше, указав, что обязанность по уплате любых налоговых платежей может быть исполнена как плательщиком самостоятельно, так и его законным или уполномоченным представителем. Допустимость такой уплаты определяли два условия: расчетные документы должны содержать полную информацию о налогоплательщике, чья обязанность исполняется, и право законного или уполномоченного представителя на представление интересов организации должно быть документально подтверждено.

30 ноября 2016 г. вступили в силу изменения в п. 1 ст. 45 НК, закрепившие возможность исполнения обязанности по уплате налогов в бюджет за налогоплательщика иным физическим или юридическим лицом. В соответствии с п. 8 ст. 45 теперь этот порядок применяется и в отношении сборов, страховых взносов, пеней, штрафов и распространяется на плательщиков сборов, страховых взносов, налоговых агентов и ответственного участника консолидированной группы налогоплательщиков. Никакой доверенности, как в случае с договорным представителем, оформлять не надо. Единственным условием такой уплаты законодатель называет запрет третьему лицу требовать возврата из бюджетной системы уплаченного за налогоплательщика налога.

¹ *Вопрос:* Об исполнении обязанности по уплате налогов и сборов [Электронный ресурс]: Письмо ФНС России от 01.11.2016 № ЗН-3-1/5090@ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Федеральная налоговая служба, которая выступила инициатором поправок, в качестве причины нововведений назвала большое количество обращений граждан, которые жаловались, что не могут вносить платежи за близких родственников: супругов, детей, пожилых родителей. Дополнительно нововведение позволит юридическим лицам перечислять налоги со своего счета за другие организации (подобная ситуация может возникнуть в группе компаний, когда по какой-то причине к моменту уплаты налога на расчетном счете компании не оказалось достаточного объема денежных средств, а при этом на счете «дружественной» компании есть «свободный» остаток денег), а также руководителям погашать налоговые обязательства организации за счет собственных средств. (Это может быть актуально при блокировке всех счетов организации)¹.

В целом позитивно оценивая нововведения законодателя, нельзя не отметить некоторые проблемы их реализации на практике.

Так, у плательщиков третьих лиц возникли проблемы по внесению таких платежей. Банки отказывались принимать платежные поручения, поскольку не были внесены соответствующие изменения в приказ Минфина, регулирующий их оформление², и они не хотят принимать на себя риски неперечисления налога.

Кроме того, не решена проблема отнесения уплаченной третьим лицом суммы налога к доходам налогоплательщика, в пользу которого она уплачена.

Наконец, формулировка ст. 45 НК РФ позволяет толковать ее более расширительно и применять к случаям, когда налогоплательщик самостоятельно перекладывает свою обязанность по уплате налога на третье лицо, что противоречит правовой природе налогового платежа и может привести к нарушению прав граждан (например, при переложении страховых взносов на физических лиц). Также остается неурегулированным вопрос об ответственности за неуплату налогов, когда такая обязанность будет переложена на третье лицо.

¹ URL: <https://pravo.ru/review/view/137517/> (дата обращения: 25.01.2017).

² *Об утверждении* Правил указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 12.11.2013 № 107н (ред. от 23.09.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2013 № 30913) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ ГЛ. 19.1 БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РФ В ЧАСТИ НАДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ СПОСОБНОСТЬЮ БЫТЬ НЕСОСТОЯТЕЛЬНЫМ

И.В. Фролов

Отдельной проблемой российской правовой системы является вопрос о возможности наделения административно-территориальных образований Российской Федерации (субъектов РФ или муниципальных образований) способностью быть несостоятельным – конкурсоспособным¹.

Действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) не дает однозначного ответа на указанную проблему², хотя в иностранных правовых системах указанная проблема в большинстве правовых систем решена положительно³. Глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации» Бюджетного кодекса РФ регламентирует вопросы восстановления платежеспособности субъекта РФ и муниципального образования путем введения Верховным Судом РФ (в отношении субъекта РФ) или арбитражным судом субъекта РФ (в отношении муниципального образования) особого режима управления – временной финансовой администрации.

Так, решение Верховного Суда Российской Федерации о введении в субъекте РФ временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств в соответствии со ст. 112.1 БК РФ и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта

¹ Рубцова Н.В. Процедуры банкротства юридических лиц. Новосибирск, 2003. С. 155–157.

² Маракуев А.А. Развитие в России парламентарной республики: цель или средства? // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 4–5.

³ Мереминская Е. Перезапуск Города моторов. Детройт признан банкротом – крупнейшее банкротство США [Электронный ресурс] // Газета.ru <https://www.gazeta.ru/business/2013/12/04/5782673.shtml> (дата обращения: 4 января 2017).

РФ в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ.

Кроме этого, решение арбитражного суда субъекта Российской Федерации о введении в муниципальном образовании временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств в соответствии со ст. 112.1 БК РФ и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30 % объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году. В данном случае в ст. 168.1–168.6 БК РФ фактически речь идет об особой процедуре финансово-бюджетной несостоятельности публичного образования, которая по своей правовой природе имеет много общего с одной из регламентированных законодательством процедур банкротства – внешним управлением¹, но «выпадающей» из юрисдикции Закона о банкротстве².

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время вопрос о наделении административно-территориальных образований РФ способностью быть несостоятельными – конкурентоспособными является дискуссионным и, по нашему мнению, не урегулированным в окончательной нормативной форме.

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ВОПРОСЫ ПОСТРОЕНИЯ, ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Ч.Д. Цыренжапов

В науке финансового права общепринято под децентрализованными финансами понимать общественные отношения по поводу финансовых фондов государственных (муниципальных) организаций. Принуди-

¹ *Ильяшенко М.В.* К вопросу об иницировании уполномоченными органами процедуры банкротства граждан с целью защиты публичных интересов // Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2016. № 3. С. 11–12.

² *Карцева Н.С., Апарина М.Ю.* Отдельные проблемы правового регулирования участия в долевом строительстве многоквартирных домов // Гуманитарные науки и образование в Сибири. 2014. № 3 (15). С. 182–183.

тельная централизация и децентрализация финансовых ресурсов осуществляется конкретным субъектом, который существует как «властвующий собственник». В этом можно разглядеть как его политический, так и финансово-правовой статус. Таким субъектом является публично-правовое образование в лице аппарата управления.

При этом финансово-правовое регулирование децентрализованных финансов считается допустимым при условии государственной и муниципальной формы собственности на соответствующие финансовые ресурсы. Не умаляя значимости данного критерия, стоит подчеркнуть, что для самого публично-правового образования на первом месте не форма собственности на финансовые фонды, а качество реализации государственных (муниципальных) задач и функций. Поэтому с организационно-управленческих позиций первостепенен критерий «контролирую или не контролирую финансы», а не критерий «имею их в собственности или не имею».

«Подконтрольная» финансово-децентрализованная сфера публично-правового образования не ограничивается сугубо государственными и муниципальными финансовыми фондами. Все финансовые ресурсы на децентрализованном уровне, которые нацелены на решение государственных и иных публичных задач, независимо от того, через какие организационно-управленческие структуры и правовые формы они проходят, включаются в соответствующую сферу «подконтрольности». Как следствие, «формально» частные финансовые ресурсы могут быть отнесены к децентрализованным финансам, нуждающимся в финансово-правовом режиме.

Все «подконтрольные» децентрализованные финансы публично-правового образования организованы по функциональному принципу, т.е. сосредоточены в финансовых фондах, предназначенных для реализации государственных и иных публичных задач и функций. Между тем функционирование самого аппарата управления публично-правового образования построено на отраслевой основе, что делает обязательным учет отраслевых особенностей при организации децентрализованных финансов конкретного публично-правового образования.

Децентрализованные финансы в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – ЖКХ) нацелены на решение государственных и иных публичных задач, изложенных в стратегических документах отрас-

ли¹. Финансовые отношения и их правовое регулирование в ЖКХ построены с учетом того, что данная отрасль национальной экономики сочетает в себе рыночные идеи и механизмы с широкими программами и действиями по социальному обеспечению населения. ЖКХ несет на себе большую финансовую нагрузку, чтобы российское государство было социальным.

В этой связи для современной жилищно-коммунальной отрасли характерно наличие квазигосударственных (квазимуниципальных) и «формально» частных финансовых фондов на децентрализованном уровне, предназначенных для решения государственных и иных публичных задач. К примеру, во многих городах нашей страны (с административной моделью рынка управления жилищным фондом) созданы и существуют под вывеской «обществ с ограниченной ответственностью» управляющие организации, которые фактически «контролируются» местными администрациями, а значит, и контролируются их финансовые фонды. Кроме того, финансовые фонды на децентрализованном уровне организуются как общегосударственные проекты под организационно-правовой формой некоммерческой организации – фонд. Денежные средства, накапливаемые на счетах регионального оператора по финансированию капитального ремонта многоквартирных домов за счет обязательных и постоянных платежей собственников жилья в многоквартирных домах, являются материальным проявлением децентрализованных финансов субъектов РФ².

В поисках эффективности децентрализованные финансы в ЖКХ в настоящее время функционируют в новых правовых формах и при помощи ранее неизвестных организационно-управленческих структур. Имеются в виду государственные корпорации, государственно (муниципально)-частные партнерства и концессии. Задача по привлечению частных инвестиций в отрасль толкает государство к пересмотру устоявшейся практики финансовой деятельности на децентрализованном уровне. Например, к ликвидации предприятий и учреждений ЖКХ муниципальной сферы.

¹ Например, в Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 5. Ст. 758.

² *Цыренжапов Ч.Д.* Проблема финансирования капитального ремонта жилого фонда в России: финансово-правовой взгляд // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 57. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. С. 156.

Однако при этом в ЖКХ финансовые отношения с участием муниципальных предприятий и учреждений неизбежны для сельских территорий. Хозяйствующие субъекты частной формы собственности не идут в сельские территории в силу отсутствия рыночной мотивации.

Децентрализованные финансы в ЖКХ должны функционировать с учетом необходимости формирования резервов. Фактор сезонности в ЖКХ диктует резервирование финансовых ресурсов на непредвиденные (аварийные) ситуации. На это же ориентирует и ветхость жилищного фонда. «Подконтрольные» финансовые отношения, бесспорно, могут приобрести элемент резервности. Вместе с тем целесообразно подумать и над возможностью принуждения к формированию резервов частных управляющих организаций и товариществ собственников жилья.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

А.Н. Туляй

До начала 1990-х гг. в Советском Союзе и соответственно входившей в его состав РСФСР не существовало национальной платежной системы в современном понимании, когда ее ядром является система межбанковских расчетов. В отечественной экономической теории и практике даже отсутствовал термин «межбанковские расчеты», в которых просто не было необходимости из-за централизации банковской системы. Безналичные расчеты в основной своей части проводились через Госбанк СССР (единный расчетный центр страны) и его учреждения по системе межфилиальных оборотов (МФО). Эта система не предполагала каких-либо ограничений в банковской деятельности, обусловленных наличием ресурсов и средств на счете банка¹.

В связи с принятием Закона РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»² в России формируется двухуровневая бан-

¹ Березина М.П. Проблемы формирования и развития национальной платёжной системы России // Деньги и кредит. 2015. № 11. С. 19.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

ковская система и начинает появляться большое количество коммерческих банков. Основными задачами деятельности Банка России становятся: регулирование денежного обращения, обеспечение устойчивости рубля, проведение единой денежно-кредитной политики, организация расчетов и кассового обслуживания, защита интересов вкладчиков банков, надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных учреждений, осуществление операций по внешне-экономической деятельности.

Важнейшей задачей Банка России стало внедрение межбанковских расчетов между кредитными организациями и формирование платежной системы государства. Межбанковские расчеты стали основой, на которой в дальнейшем началось строительство ныне действующей платежной системы.

Принятая 01.04.1996 Советом директоров Банка России «Стратегия развития платежной системы России» стала фундаментом для последующей работы по построению и функционированию системы платежей в стране. Создание и поддержание в должном состоянии платежной системы стало одной из ключевых задач Банка России наряду с проведением денежно-кредитной политики и поддержанием устойчивости банковской системы¹.

Развитие цифровых технологий потребовало от Центрального банка Российской Федерации проведения работ по совершенствованию национальной платежной системы. Результатом этой работы стали разработка и принятие Советом директоров Банка России 16.07.2010 г. «Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 года»².

Концепция была предназначена для планирования и координации деятельности структурных подразделений Банка России, консолидации усилий и ресурсов Банка России с учетом его полномочий и опыта в области платежных систем и расчетов в целях дальнейшего развития платежной системы Банка России, предусматривающего создание отвечающей современным требованиям единой, универсальной, централизованной на федеральном уровне системы расчетов для проведения срочных и несрочных платежей.

¹ *Петербургский финансовый вестник*. 1996. № 12. С. 12–13.

² *Деньги и кредит* 2010. № 10. С. 6–11.

Важнейшим итогом многолетней работы Банка России по формированию системы платежей стало принятие Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»¹.

Закон устанавливает правовые и организационные основы национальной платежной системы, регулирует порядок оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств, использования электронных средств платежа, деятельность субъектов национальной платежной системы, а также определяет требования к организации и функционированию платежных систем, порядок осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

На сегодняшний день национальная платежная система функционирует как надежный механизм проведения расчетов. Ее отличительными чертами являются стабильность проведения платежей, скорость и надежность обмена информацией. Банк России продолжает работу по стабильности и непрерывности проведения платежей с использованием пластиковых банковских карт и независимости работы национальной платежной системы в условиях действующей экономической и политической ситуации в стране и мире.

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ (БАНКРОТСТВО) КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Е.Ю. Туляй

В настоящее время правовое регулирование процедуры банкротства кредитных организаций осуществляется на основании нескольких нормативных актов. Основным является Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»². Немаловажное значение в части определения статуса кредитных орга-

¹ *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 27. Ст. 3872.

² До вступления в силу Федерального закона от 22.12.2014 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» такой вид банкротства регулировался Федеральным законом от 25.02.1995 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Но в 2014 г. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» дополнили новым параграфом 4.1 «Банкротство кредитных организаций», содержание которого составили статьи, заимствованные из Федерального закона № 40-ФЗ, с изменениями и дополнениями.

низаций имеет Федеральный закон № 395-1 ФЗ «О банках и банковской деятельности»¹. Среди актов Центрального банка РФ следует выделить Инструкцию № 126-И «О порядке регулирования отношений, связанных с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций»².

Согласно п. 1 ст. 189.8 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»³ кредитная организация считается неспособной удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязанности не исполнены ею в течение 14 дней после наступления даты их исполнения и (или) стоимость имущества (активов) кредитной организации недостаточна для исполнения ее обязательств перед кредиторами и (или) обязанности по уплате обязательных платежей.

Параграф 4.1 «Банкротство кредитных организаций» Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливает порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций, а также особенности оснований и порядка признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидации в порядке конкурсного производства.

Обязанность по уплате обязательных платежей с кредитной организации понимается как обязанность кредитной организации как самостоятельного налогоплательщика по уплате обязательных платежей в соответствующие бюджеты, которые определены в соответствии с Федеральным законом, а также обязанность кредитной организации по исполнению поручений (распоряжений) о перечислении со счетов своих клиентов обязательных платежей в соответствующие бюджеты.

Законодатель установил более жесткие основания признания кредитной организации банкротом по сравнению с теми, которые

¹ *О банках и банковской деятельности*: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

² *О порядке регулирования отношений, связанных с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций*: Инструкция Банка России от 11.11.2005 № 126-И (ред. от 03.07.2015) (зарегистрировано в Минюсте России 13.12.2005 № 7266) // Вестник Банка России. 2005. № 68.

³ *О несостоятельности (банкротстве)*: Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

определены в отношении иных категорий должников. Поскольку несостоятельность кредитной организации способна оказать негативное влияние на деятельность ее контрагентов, законодателем приняты меры для скорейшего признания кредитной организации несостоятельной. Поэтому Законом установлен более короткий срок неплатежеспособности по сравнению с другими должниками, по истечении которого кредиторы кредитной организации и должники вправе обратиться с заявлением о признании кредитной организации несостоятельной. Этот срок составляет 14 дней.

Как отмечает О.А. Тарасенко, на этапе возбуждения дела о банкротстве кредитной организации установлено серьезное препятствие – у кредитной организации должна быть отозвана лицензия на осуществление банковских операций. Поскольку только Банк России уполномочен решать этот вопрос, без его участия кредиторы кредитной организации и уполномоченные органы не смогут добиться признания кредитной организации банкротом даже при наличии задолженности свыше установленного срока¹.

Такая позиция законодателя является вполне правильной, так как в банковской системе Центральный банк РФ занимает доминирующее положение по отношению ко всем участникам банковской системы, а последние ему подотчетны. Таким образом, развитие событий может пойти по двум путям: либо Банк России отзывает лицензию кредитной организации и арбитражный суд возбуждает дело о банкротстве, либо процесс банкротства приостанавливается и вводятся меры по предупреждению банкротства кредитной организации.

Банкротство кредитных организаций, в зависимости от участия арбитражного суда, предполагает проведение двух видов процедур: досудебных и судебных. Банк России как орган банковского регулирования и надзора вправе потребовать от кредитной организации осуществления мер по предупреждению банкротства, таких как финансовое оздоровление кредитной организации; назначение временной администрации по управлению кредитной организацией; реорганизация кредитной организации; меры по предупреждению банкротства кредитной организации, имеющей разрешение (лицензию) на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и на открытие и ведение банков-

¹ Тарасенко О.А. Банкротство кредитных организаций: особенности и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 86.

ских счетов физических лиц, которые осуществляются с участием Агентства по страхованию вкладов.

Судебные процедуры банкротства вводятся, контролируются и прекращаются арбитражным судом.

Главным признаком такого вида банкротства, как банкротство кредитных организаций, является исключительная роль Банка России. Без отзыва им лицензии на осуществление банковских операций о банкротстве не может быть и речи. Дальнейший порядок рассмотрения вопроса о введении процедуры банкротства также остается подконтрольным Центральному банку РФ и либо он начинает принимать меры по оздоровлению несостоятельной кредитной организации, либо происходит отзыв лицензии и решение о банкротстве переходит на стадию судебного разбирательства в арбитражный суд.

К ВОПРОСУ О ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПРИ РАСХОДОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ (ст. 306.8 БК РФ)

Е.В. Безикова

Бюджетная ответственность в современном виде существует не продолжительный период, и, несмотря на общую положительную оценку нововведений, институт бюджетных нарушений не избавился от всех ранее существовавших проблем и нуждается в дальнейшем совершенствовании¹.

Так, не лишены пробелов и недостатков нормы бюджетного законодательства², регламентирующие вопросы правонарушений при расходовании межбюджетных трансфертов.

К субъектам рассматриваемого бюджетного правонарушения законодатель относит финансовые органы (не участвуют в расходовании межбюджетных трансфертов, а являются субъектами отношений по их предоставлению); главных распорядителей бюджетных средств (не участвуют в расходовании межбюджетных трансфер-

¹ Кузнецов С.С. Бюджетная ответственность // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 61. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2014. С. 134.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

тов); получателей средств бюджета, которым предоставляются межбюджетные трансферты¹ (из анализа ст. 162 БК РФ к ним относятся государственные (муниципальные) органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, казенные учреждения). Отметим, что ст. 306.8 БК РФ не сопряжена с иными правовыми положениями, определяющими субъектов расходования бюджетных средств. Однако однозначно к получателям бюджетных средств не относятся и субъектами нарушения и ответственности по ст. 306.8 БК РФ не являются бюджетные, автономные учреждения и органы федерального казначейства РФ.

Недостатком объективной стороны правонарушения является отсутствие понятия «расходование межбюджетных трансфертов» и условий расходования межбюджетных трансфертов². Данное обстоятельство создает неоправданную ситуацией широту дискреционных полномочий органов власти всех уровней и является в известном смысле коррупциогенным фактором. В связи с этим существует объективная необходимость легального закрепления названных дефиниций.

Мерами принуждения за совершение исследуемого правонарушения являются бесспорное взыскание израсходованной суммы средств в форме межбюджетного трансферта и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов в виде субсидий и дотаций. В этой связи возникает вопрос о том, какой субъект бюджетной деятельности реально подтверждает неблагоприятные последствия – само публично-правовое образование в целом, которому были предоставлены межбюджетные трансферты, или непосредственно осуществляющие расходование денежных средств органы государственной власти, местного самоуправления, казенные учреждения?³ Заметим, что в КоАП (ст. 15.15.3, 15.15.5) содержатся административные меры ответственности должностных лиц главных распорядителей, распорядителей и получателей бюд-

¹ Законодатель не определяет категорию «получатель бюджетных средств, которому предоставляются межбюджетные трансферты».

² В БК закреплены цели предоставления и использования межбюджетных трансфертов, однако исследуемый состав правонарушения исключает нецелевое использование бюджетных средств.

³ *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.*

жетных средств только за нарушение *условий предоставления межбюджетных трансфертов* и должностных лиц главных распорядителей, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц за нарушение *условий предоставления субсидий*.

Более того, в анализируемой статье при определении мер принуждения не предусматривается альтернативный вариант поведения, в частности, возможность исправить допущенные нарушения, а также нет учета степени тяжести правонарушения, отсутствуют основания освобождения от бюджетных мер принуждения (или их смягчения).

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КОНСТРУКЦИИ И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ НОРМ О НАЛОГОВОЙ БАЗЕ КАК КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ИМУЩЕСТВА

Д.Е. Кошель

С 2015 г. субъекты Российской Федерации получили возможность устанавливать налоговую базу по налогу на имущество организаций как кадастровую стоимость такого имущества. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 378.2 НК РФ¹ налоговая база определяется как кадастровая стоимость имущества в отношении следующих видов недвижимого имущества:

1) административно-деловые и торговые центры (комплексы) и помещения в них;

2) нежилые помещения, назначение, разрешенное использование или наименование которых в соответствии со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости, или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

В основу данных изменений в НК РФ легла необходимость реформирования явно устаревшей системы налога, основанной на ба-

¹ *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)* от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 32. Ст. 3340.

лансовой (остаточной) стоимости имущества, в рамках общего тренда на переход к кадастровой стоимости как единой налоговой базе по имущественным налогам.

Однако правовая конструкция и как следствие правоприменение указанных норм, в том числе в части принятия нормативных актов субъектов РФ, вызывают вопросы.

Концептуальным вопросом реформы остается локальность перечня объектов налогообложения, сводящегося к высокодоходным (по мнению законодателя) зданиям и помещениям. В этом аспекте реализованный применительно к налогу на имущество организаций подход существенно отличается от способа формирования налоговой базы, предусмотренного применительно к налогу на имущество физических лиц и земельному налогу. В частности, с единой даты начала применения на территории субъекта РФ порядка определения налоговой базы, исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, налоговая база в отношении *всего* имущества, признающегося объектом налогообложения по налогу на имущество физических лиц, определяется исходя из его кадастровой стоимости. Таким образом, в сфере налогообложения имущества законодатель установил неравное положение разных категорий налогоплательщиков в отношении одного вида объекта налогообложения – организаций и физических лиц – с дискриминацией последних, что недопустимо с точки зрения рациональной налоговой политики.

Параллельное существование двух налогов на имущество, относящихся к разным уровням налоговой системы, усугубляет названное неравенство двух категорий налогоплательщиков при введении порядка исчисления налоговой базы с кадастровой стоимости. В частности, устанавливаемые субъектами РФ особенности определения налоговой базы (как правило, налоговые вычеты) и ставки налога (устанавливаемые большинством регионов в порядке поэтапной ежегодной прогрессии) требуют синхронизации с местными нормативными актами в части налогообложения нежилых объектов. Так, установленная Омским городским советом единая ставка налога на имущество физических лиц для таких объектов – 2 % – значительно превышает ставку для аналогичных зданий и помещений, установленную для организаций региональным законом (в 2018 г. – 1 %, в 2019 г. – 1,3 % и т.д.). Кроме того, для смягчения последствий введения налога на имущество для плательщиков специальных налого-

вых режимов, ранее освобождавшихся от уплаты налога, субъекты РФ повсеместно устанавливают для таких организаций пониженную ставку налога (в Омской области в 2018 г. – 0,1 %, в 2019 г. – 0,5 % и т.д.), что также не экстраполируется на муниципальный уровень по причине отсутствия соответствующего механизма координации двух уровней публичной власти. Более того, муниципалитеты не заинтересованы в таком смягчении в связи с чрезвычайной ситуацией в сфере налоговых доходов местных бюджетов.

Следующим явным дефектом конструкции налога на имущество с кадастровой стоимости является установление большинством субъектов РФ особенностей определения налоговой базы в виде минимальной площади объектов недвижимого имущества, подлежащего включению в перечень, определенный п. 7 ст. 378.2 НК. На такой шаг региональные власти вынуждают идти необходимость плавного введения налога с кадастровой стоимости ввиду экспериментального характера данной системы и проблем объективности кадастровой оценки объектов недвижимости. В частности, соответствующим Законом Омской области установлено включение в перечень объектов общей площадью свыше 5 000 м². При этом во избежание дробления зданий и помещений органы власти субъектов РФ вынуждены вводить ценз «давности владения» имуществом, запрещая использовать льготу собственникам вновь образованных в результате такого разделения объектов. Все это серьезно нагружает конструкцию налога в ущерб соответствующей его специфике простоте исчисления и, как следствие, администрирования.

При формировании перечня, установленного в п. 7 ст. 378.2 НК РФ, органы государственной власти субъекта РФ сталкиваются со сложностью учета многофункциональных объектов, включающих в разных долях различные виды помещений, указанных в п. 1 названной статьи. Функциональное назначение объектов – динамичная категория, и формирование на его основе перечня будет постоянной «головной болью» региональных властей.

Вышеназванные, а также многие другие проблемы правовой конструкции налога на имущество с кадастровой стоимости могут быть решены путем изменения концепции налога: необходимо перейти к всеобщему налогообложению на основе кадастровой стоимости с дифференциацией уровня налогообложения ставками налога, учитывающими назначение объектов и особенности налогоплательщика.

РОЛЬ АКТОВ ОЭСР В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ НАЛОГОВОМ ПРАВЕ

К.А. Пономарева

Восприятие международно-правовых источников становится для российского законодателя актуальным инструментом формирования налоговых норм и юридических конструкций. Сегодня регулирующие полномочия в области трансграничного налогообложения в значительной мере сконцентрированы на уровне наднациональных институтов (G20, ЕС, ВТО, ОЭСР), поэтому российское законодательство во многом воспроизводит подходы к регулированию налогообложения, сложившиеся на международном уровне¹. Актуальные тенденции успешно воспринимаются российским законодателем и адаптируются к национальным условиям. Трансфертное ценообразование, концепция бенефициарного собственника, налогообложение КИК, критерии налогового резидентства для юридических лиц, положения в связи с реализацией международного автоматического обмена информацией – все это «лучшие мировые практики, без которых немислима комплексная борьба с уклонением от налогообложения»².

Этап категорического непризнания Комментариев к Модельной конвенции ОЭСР по налогам на доход и капитал³ (далее – МК ОЭСР) сменился использованием судами этого документа в разных ситуациях. Происходит оценка места МК ОЭСР и Комментариев к ней в российском праве, и можно заявлять о том, что они получают признание в качестве источников регулирования и толкования налогового права.

Более того, судебные органы порой больше ориентируются на МК ОЭСР, чем на положения российского законодательства. МК ОЭСР «служит основой для заключения конкретных межправительственных соглашений, представляет собой проект двустороннего налогового соглашения, который в большинстве случаев используется как базовый документ для подготовки и начала переговоров между заинтересованными государствами. Типовая модель конвен-

¹ См.: Демин А.В. Принцип определенности налогообложения. М.: Статут, 2015. С. 132.

² Мачехин В.А. Обращение российских судов к Комментариям ОЭСР в налоговых спорах: современная практика // Налоговед. 2016. № 3. С. 68.

³ OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014, OECD Publishing // http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2014-en

ции определяет основные принципы устранения двойного налогообложения, позволяет унифицировать основные термины международного налогообложения»¹.

МК ОЭСР и Комментарии к ней не единственный документ, оказывающий существенное влияние на российскую правовую систему. В первую очередь к таким знаковым документам следует отнести неоднократно упомянутый план действий, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (BEPS²). Наибольшее внимание в официальных актах плану BEPS уделено в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг., которые предполагают принятие ряда мер, соответствующих целям деофшоризации российской экономики:

1) пересмотр требований к раскрытию информации о контролируемых сделках, содержащейся в документации о ценообразовании в целях налогового контроля и в уведомлениях о контролируемых сделках, в том числе с учетом предложений, опубликованных ОЭСР в рамках Плана BEPS;

2) уточнение порядка применения методов определения цен для целей налогообложения, предусмотренных гл. 14.3 НК РФ;

3) уточнение условий, при которых внешнеторговые сделки товарами, составляющими основные статьи экспорта РФ, признаются контролируемыми;

4) уточнение полномочий налоговых органов при реализации положений раздела V.1 НК РФ.

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В СВЯЗИ С ПЕРЕДАЧЕЙ ИХ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫМ ОРГАНАМ

Е.В. Березина

Передача функции администрирования страховых взносов во внебюджетные фонды ФНС России не привела к изменению их правовой природы. Несмотря на предложенную ФНС замену страховых

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 7 июля 2014 г. по делу № А81-4077/2013.

² *OECD* (2013), Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing [Электронный ресурс] // <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>

взносов во внебюджетные фонды на новый налоговый платеж – единый социальный страховой сбор (ЕССС), в настоящее время сохранена страховая природа данного вида обязательных платежей. Полагаем, что это абсолютно оправдано.

Исходным моментом при решении вопроса о правовой природе страховых взносов во внебюджетные фонды, является понимание того, что предоставление гражданам социального обеспечения – это одна из важнейших функций государства (ст. 7 Конституции РФ). Основным условием возможности реализации гражданами своего права на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, является формирование государством соответствующих фондов денежных средств, которые смогут гарантировать возможность исполнения социальных обязательств со стороны государства в течение длительного временного периода.

Социальное страхование с экономической точки зрения представляет собой способ перераспределения национального дохода, при котором лица, не участвующие в общественном труде, получают содержание из социальных фондов. Источником формирования фондов обязательного социального страхования являются прежде всего страховые взносы, уплачиваемые работодателями.

Оценивая финансово-правовую природу страховых взносов, одни авторы настаивают на принципиальном различии правовой природы страховых взносов и налоговых платежей¹. Другие, напротив, утверждают, что страховые взносы имеют налоговую

¹ См.: *Шашкова О.В., Хлестун Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та; *Покачолова Е.В.* Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды и налоги в РФ: особенности правовой природы // *Налоги.* 2014. № 1. С. 29–33; *Перемышленникова О.Н.* К вопросу о правовой природе страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды // *Финансовое право.* 2012. № 7. С. 32–39; *Васянина Е.Л.* Фискальное право России / под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с.; *Тропская С.С.* Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды // *Современная теория финансового права: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф.* (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С.В. Запольского, И.А. Цинделиани. М.: РАП, 2011. Электронный вариант; *Кузнецов С.С.* Правовая природа страховых взносов во внебюджетные фонды // *Правовые проблемы укрепления российской государственности.* Ч. 46. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. С. 161–163.

природу¹. Ряд авторов предлагают относить страховые сборы во внебюджетные фонды и иные фонды, не относящиеся к бюджету, к так называемым «парафискалитетам»².

Вывод о налогово-правовой природе страховых отношений в сфере ОПС не может быть сделан при помощи таких признаков, как обязательность и периодичность уплаты или аналогичность норм о механизмах взыскания и контроля. Первоначальной является именно страховая природа публично-правовых отношений в сфере ОСС.

Страховая природа отношений в сфере ОСС обусловлена следующим:

1. Субъектный состав: страховщики, страхователи, застрахованные лица. Законодательство по конкретным видам ОСС выделяет в качестве страховщиков целевые страховые фонды, а именно ПФР, ФСС, ФФОМС, которые являются внебюджетными государственными фондами (ст. 6 БК РФ).

При этом правовой статус страхователя в отношениях по ОСС принципиально отличен от правового статуса налогоплательщика, поскольку его участие в этих отношениях не ограничено только лишь исполнением обязанности по уплате взносов. Правовой статус внебюджетного фонда определяется прежде всего его ролью страховщика и не ограничен только лишь исполнением функции администрирования страховых взносов.

2. Правовой режим страхового фонда. Несмотря на то, что бюджеты государственных внебюджетных фондов включены в бюджетную систему (ст. 10, 143 БК РФ), аккумулирование средств в системе ОСС осуществляется именно во внебюджетные фонды, которые образуются вне федерального бюджета. Денежные средства государ-

¹ *Чеснокова Д., Юдович А.* Реформирование российской системы социального страхования // Корпоративный юрист. 2010. № 3; *Имькишенина Е.А.* О правовой природе страховых взносов // Закон. 2007. № 3. С. 130; *Белянинова Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ (постатейный)» // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О понятии парафискалитета см., напр.: *Долгова А.Ю.* Парафискальные сборы в России / Воронежский государственный университет. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2012. С. 99; *Якушев А.О.* Парафискалитет как инструмент публичной финансовой деятельности // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2010 г.: сб. матер. VIII Междунар. науч.-практ. конф. (15–16 апреля 2011 г., Москва) / сост. М.В. Завязочникова; под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Норма, 2012. С. 161–170.

ственных социальных внебюджетных фондов, так же как и иное имущество, находящееся в их оперативном управлении, являются федеральной собственностью, однако при этом указанные средства не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов, изъятию не подлежат и имеют строго целевое назначение, predetermined задачами фондов и реализуемыми с их помощью социальными программами.

3. Обусловленность публичного интереса в регулировании общественных отношений в сфере ОСС принципиально отличается от публичности в налоговых отношениях. Публичность страховых отношений в сфере ОСС определяется высокой степенью вероятности наступления страхового случая (достижение пенсионного возраста, болезнь и др.), что затрагивает интересы значительного числа граждан. Создание системы ОСС обусловлено конституционной гарантией социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ).

4. По правовой природе основной источник средств ОСС – страховые взносы, которые являются обязательными платежами, не входят в систему налогов и сборов и по признаку их индивидуальной возмездности не могут быть отнесены к налогам.

5. Правовое регулирование отношений в системе ОСС имеет ярко выраженный публично-правовой характер. Вместе с тем в силу различной правовой природы страховых взносов и налогов законодатель при передаче администрирования данного вида платежей ФНС прямо определил, что страховые взносы являются обязательным платежом, отличным от налогов и сборов, образующих налоговую систему Российской Федерации.

Какова эффективность принятого решения о передаче администрирования страховых взносов в налоговые органы, покажет время. Однако необходимо отметить, что принятие Закона № 212-ФЗ в 2010 г. было не простым изменением законодательства. Это прежде всего окончательный уход от принципов «собеса» и уравниловки в пенсионном обеспечении, доставшихся нам как наследие советских времен. Это правовое событие ознаменовало переход от налоговых к страховым принципам в организации обязательного пенсионного обеспечения. С принятием этого закона законодатель начал воплощать в жизнь основной принцип социального страхования – эквива-

лентность размеров страховых взносов и выплат, получаемых работником, посредством соотнесения страховых выплат с размером заработка, с которого взимаются взносы.

В этой связи сохранение указания на страховую природу взносов в Налоговом кодексе РФ означает стабильность подходов государства к основным принципам построения системы социального обеспечения.

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

Е.В. Бергер

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ вопросы обороны и безопасности находятся в ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации¹.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации².

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»³ (далее по тексту – Закон) войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ *Статья 76 Конституции РФ.*

² *Статья 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.*

³ *О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.*

Финансовое обеспечение войск национальной гвардии Закон¹ относит к расходным обязательствам Российской Федерации, которая частично делегировала исполнение таких расходных обязательств на организации, важные государственные объекты и (или) специальные грузы и (или) сооружения, коммуникации которых подлежат охране войсками национальной гвардии в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Основными направлениями возложенных на организации обязательств являются:

1) обеспечение безвозмездно жилыми помещениями, жилыми помещениями в общежитии или арендованными организацией жилыми помещениями военнослужащих и проживающих совместно с ними членов их семей на период прохождения военной службы в воинских частях или компенсация расходов по аренде жилых помещений военнослужащими в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации;

2) размещение военнослужащих войск национальной гвардии, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, выполняющих задачи по охране важных государственных объектов, и (или) специальных грузов, и (или) сооружений на коммуникациях, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

3) расквартирование воинских частей, выполняющих задачи по охране важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях;

4) строительство, капитальный ремонт, реконструкция, материально-техническое обеспечение военных городков, зданий и сооружений, предназначенных для расквартирования указанных воинских частей;

5) строительство, капитальный ремонт, реконструкция инженерно-технических средств охраны, караульных помещений, зданий (помещений) комендатур, бюро пропусков, обеспечение их эксплуатации, в том числе предоставление и оплата коммунальных услуг;

6) обеспечение личного состава караулов на объектах, производящих или применяющих в производстве радиоактивные, аварийно-опасные и химически опасные вещества, средствами индивидуальной и коллективной защиты, приборами радиационного и химиче-

¹ См. ст. 27, 30, 31 Закона.

ского наблюдения, дозиметрического контроля и системами аварийного оповещения.

Следует отметить, что часть вышеуказанных обязательств была возложена на охраняемые организации и в период действия Федерального закона от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹, который был признан утратившим силу в связи с принятием Закона о национальной гвардии. При этом обеспечение жилыми помещениями военнослужащих было правом охраняемых организаций, у них также отсутствовали обязательства компенсации расходов по аренде жилых помещений военнослужащими и оплате коммунальных услуг по караульным помещениям, зданиям (помещениям) комендатур, бюро пропусков.

Необходимо отметить, что после принятия Закона большинство делегированных охраняемым организациям расходных обязательств не обеспечено необходимыми для их реализации нормативными правовыми актами Правительства РФ, а действующие устарели и противоречивы. Так, Постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1228² предусмотрено, что его исполнение осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на текущее содержание федеральных органов исполнительной власти, в которых проходят службу сотрудники. В то же время в Законе полностью исключено участие Российской Федерации в финансовом обеспечении предусмотренных постановлением расходов.

Недостатком Закона является отсутствие переходных положений, позволивших бы охраняемым организациям запланировать в своей финансово-хозяйственной деятельности расходы по оплачиваемым за счет прибыли новым возложенным обязательствам.

Основная проблема Закона видится в перекладывании государством своих расходных обязательств без какой-либо компенсации расхо-

¹ *О внутренних войсках* Министерства внутренних дел Российской Федерации: Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

² *О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и членам семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел*: Постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1228 (ред. от 09.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 209.

дов организациям, в случае, например, отсутствия у организации прибыли или при возникновении убытков в финансово-хозяйственной деятельности в результате обеспечения возложенных государством обязательств по содержанию войсковых частей и военнослужащих.

В целом представляется, что наиболее приемлемым механизмом является бюджетное финансирование указанных расходов, а не прямое возложение расходных обязательств по исполнению фактически государственных задач на организации. Поскольку учредителем организаций, исходя из специфики деятельности, в большинстве случаев является Российская Федерация, в качестве источника финансирования можно было бы использовать часть прибыли охраняемых организаций в виде дивидендов.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РЫНКА МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

С.В. Лавренко

На российском финансовом рынке сформирован круг лиц, на профессиональной основе предоставляющих микрозаймы, в том числе и на период одного месяца (до заработной платы), а также осуществляющих микрофинансирование малого и среднего бизнеса¹, в связи с чем возникла необходимость определения термина «субъект рынка микрофинансирования». Однако, несмотря на отсутствие в действующем законодательстве РФ и нормативных актах Банка России дефиниции указанного понятия, указанная категория (субъект рынка микрофинансирования) используется в отдельных случаях² или при раскрытии близких ему по значению терминов (например, участник рынка микрофинансирования). Так, согласно п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О мик-

¹ Согласно обзору ключевых показателей микрофинансовых организаций Банка России на 30.09.2016 на территории РФ насчитывалось 3 173 микрофинансовых организации, 7 429 ломбардов, 3 198 кредитных потребительских кооперативов, 1 562 сельскохозяйственных кредитных потребительских кооператива, 71 жилищный накопительный кооператив // http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/review_mfo_16-q3.pdf (дата обращения: 26.01.2017).

² *Годовой отчет* Банка России за 2015 год // http://www.cbr.ru/publ/God/ar_2015.pdf (дата обращения: 22.11.2016).

рофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»¹ микрофинансовая деятельность определяется как деятельность юридических лиц, имеющих статус микрофинансовых организаций (далее по тексту – МФО), а также иных юридических лиц, имеющих право на осуществление микрофинансовой деятельности по предоставлению микрозаймов (микрофинансирования). Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что деятельность субъектов предпринимательской деятельности² может быть квалифицирована как микрофинансовая при наличии следующих признаков: а) особая категория субъектов; б) предельный размер суммы микрозаймов.

Кредитные организации обладают частично ограниченной специальной правоспособностью, содержание которой заключается в возможности осуществления предусмотренных лицензией банковских операций как исключительного вида деятельности, а также сопутствующих им видов деятельности³. Таким образом, в качестве сопутствующего вида деятельности указанных организаций следует рассматривать и микрофинансовую деятельность. Несмотря на то, что микрофинансирование не характерно для кредитных организаций, желая диверсифицировать бизнес⁴ в условиях правовых рисков⁵, отдельные банки проявляют интерес к выдаче микрокредитов⁶. Кроме того, рассматривается возможность введения финансово-правового регулирования, позволяющего МФО получать банковскую лицензию, а банкам переходить в статус МФО (в зависимости от показателей достаточности капитала для соответствующего вида организации)⁷. Эффективность и целесообразность этого требуют отдельного анализа.

¹ *Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3435.*

² *Рубцова Н.В.* Предпринимательская деятельность и ее целевая установка // *Правовое поле современной экономики.* 2015. № 12. С. 99–100.

³ *Тарасенко О.А.* Правоспособность кредитных организаций // *Юридическая работа в кредитной организации.* 2014. № 1. С. 28–39.

⁴ *Карцева Н.С., Апарина М.Ю.* Некоторые проблемы правовой регламентации контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Гуманитарные науки и образование в Сибири.* 2015. № 3 (21). С. 123–124.

⁵ *Фролов И.В.* Системы управления в условиях юридической неопределенности и правовых рисков // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 1. С. 105.

⁶ Например, ПАО «Совкомбанк», ПАО «Промсвязьбанк». *Полякова Ю.* Банки омолаживают кредитование // <http://kommersant.ru/doc/3089718> (дата обращения: 21.11.2016).

⁷ ЦБ разрешит микрофинансовым организациям получать банковские лицензии // <http://www.rbc.ru/finances/17/11/2016/582d6ee69a79477d1f5030b3> (дата обращения: 21.11.2016).

НАЛОГОВАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ГРАЖДАН И ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

М.В. Ильяшенко

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что дело о банкротстве гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, может быть прекращено арбитражным судом на любой стадии¹ на основании аб. 8 п. 1 ст. 57 Закона о банкротстве². В п. 13 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 91 «О порядке погашения расходов по делу о банкротстве»³ разъяснено, что поскольку финансирование деятельности уполномоченного органа осуществляется из федерального бюджета, то в случае подачи им заявления о признании должника (в том числе отсутствующего) банкротом применительно к ст. 41 Закона о банкротстве он обязан приложить к заявлению доказательства, обосновывающие вероятность обнаружения в достаточном объеме имущества, за счет которого могут быть покрыты расходы по делу о банкротстве. В качестве доказательств могут рассматриваться ответы компетентных органов, осуществляющих учет транспортных средств, регистрацию прав на недвижимое имущество по местонахождению должника, на соответствующие запросы; иные документы, полученные в ходе проведения налоговым органом или службой судебных приставов действий по поиску имущества должника, на которое может быть обращено взыскание⁴. Если права должника на имущество не оформлены в установленном порядке, уполномоченный орган может доказать, что оно принадлежит должнику, и права на это имущество могут быть оформлены в процедуре банкротства для целей обращения на него взыскания.

¹ Карелина С.А., Фролов И.В. О введении института банкротства физических лиц: реальность и иллюзии // Законодательство. 2015. № 8. С. 54–59.

² См.: Пункт 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Российская газета. 2015. 19 окт.

³ Вестник ВАС РФ. 2010. № 2.

⁴ Фролов И.В. Банкротство гражданина: проблемы введения и модели правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 2. С. 97–100.

В настоящее время уже имеются примеры, когда суды прекращали производство по делу о признании должника-гражданина банкротом в случае непредставления налоговыми органами доказательств возможностей полного или частичного погашения задолженности по обязательным платежам¹. В качестве вывода можно отметить, что немногочисленность судебной практики по инициированию банкротства должников – физических лиц свидетельствует о том, что действия налоговой службы в данных процедурах лишены социальной направленности. Они не нацелены на списание фискальных долгов граждан, попавших в затруднительное финансовое положение. Инициативу уполномоченные органы предпринимают только в случаях заинтересованности именно в погашении задолженности, но не в списании безнадежной к взысканию налоговой задолженности. Примером могут являться дела № А41-101914/2015 (где налоговый орган предпринимал попытки взыскания задолженности более 98 млн рублей), № А45-1499/2016² (где налоговый орган предпринимал попытки взыскания задолженности более 95 млн рублей). Считаем, что все случаи инициирования банкротства граждан налоговой службой в ближайшей перспективе будут направленными преимущественно на активную работу по взысканию особо крупного размера налоговой задолженности перед бюджетом.

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Д.Б. Цыренжапова

Участие населения в местном самоуправлении через призму категории финансов можно рассматривать с разных сторон. В широком понимании финансовое участие охватывает как обязательную, так и добровольную мобилизацию финансовых ресурсов населения на реализацию функций местного самоуправления. В узком же понимании финансовое участие населения должно рассматриваться в рамках общественных отношений, связанных

¹ См.: *Определение* Арбитражного суда города Москвы от 13 апреля 2016 г. по делу № А41-101914/2015 // http://sudact.ru/arbitral/doc/GtwlDuQ3hdJw/#case_item

² См.: *Определение* Арбитражного суда Новосибирской области от 19 апреля 2016 г. по делу № А45-1499/2016 // <http://sudact.ru/arbitral/doc/pyhWuUt5inWQ>

исключительно с «формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления». Таким образом, оба варианта подразумевают участие населения как активного субъекта в отношении местных финансов.

Широкий подход позволяет увидеть, каким образом население с помощью своих финансов обустроивает свою жизнь на своей территории. Мобилизация финансовых ресурсов населения на основе обязательности его финансового участия – это в первую очередь местные налоги (сборы). Вместе с тем сегодня местные налоги (сборы) не предполагают в дальнейшем деятельного участия населения в принятии решений о расходовании муниципальных бюджетов. Здесь население «живет» правилом «заплатил и забыл», так как существующая практика управления местными бюджетами не способствует становлению «гражданина города» и местного патриотизма.

Помимо местных налогов и сборов, обязательная финансовая мобилизация идет через административные штрафы за нарушение местных правил благоустройства. Приходится признавать, что административная ответственность теряет свою сущность и все больше приобретает фискальную природу. По сути, это принуждение местного бизнеса и жителей к участию в деятельности по благоустройству территории поселения.

Мобилизация финансовых ресурсов населения на основе добровольности воспринимается скорее как дополнительный источник финансирования местного самоуправления. В условиях повсеместного «дотирования» муниципальных образований население участвует в содержании различных объектов муниципальной собственности, функционировании муниципальных учреждений, а в конечном счете в решении вопросов местного значения через оплату услуг муниципальных учреждений, внесение денежных взносов в некоммерческие фонды при муниципалитетах, финансирование сметы территориального общественного самоуправления и другие признаваемые законом действия.

Особый интерес вызывает добровольная финансовая мобилизация, которая идет за пределами властного вмешательства и правового регулирования. Потенциал финансов как социального регулятора очень высок и почти не имеет пределов, особенно в той своей части, когда финансовые отношения самонастраиваются без участия госу-

дарства и права¹. Практика показывает, что жители городов и сел на свои деньги постоянно решают те или иные проблемы в рамках вопросов местного значения.

При узком подходе финансовое участие населения в местном самоуправлении можно привязать к непосредственным формам местного самоуправления. В этом случае акцент делается не на финансовой мобилизации, а на стимулировании населения к осуществлению местного самоуправления и развитию местного патриотизма. Сегодня средства самообложения населения – итог местного референдума. Было бы логичнее, чтобы средства самообложения становились итогом самообложения как новой финансовой формы участия населения в местном самоуправлении².

Таким образом, финансовое участие населения в местном самоуправлении включает в себя огромный комплекс финансовых отношений, включая финансовую форму прямого местного самоуправления – самообложение населения.

ТОРГОВЫЙ СБОР

П.А. Панин

Правовой основой регулирования торгового сбора является раздел X НК РФ, вступивший в силу с 1 января 2015 г.³ и Письмо ФНС России от 26.06.2015 № ГД-4-3/11229@ (ред. от 15.09.2015) «О торговом сборе»⁴ в котором раскрыты некоторые вопросы о порядке применения положений раздела X НК РФ. В указанных актах легальное определение торгового сбора отсутствует. Торговый сбор является общим для физических лиц и организаций – обязательный

¹ Цыренжапов Ч.Д. Финансы и право как социальные регуляторы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 65. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 132.

² Цыренжапова Д.Б. Самообложение как финансовая форма участия населения в местном самоуправлении // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 69. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. С. 180.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ О торговом сборе [Электронный ресурс]: Письмо ФНС России от 26.06.2015 № ГД-4-3/11229@ (ред. от 15.09.2015) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

платеж, уплачиваемый всеми категориями налогоплательщиков независимо от их организационно-правовой формы. Как и любой сбор, он является индивидуально-возмездным платежом, поскольку взимается за обладание специальным правом – правом торговли. Объектом обложения сбором признается использование объекта движимого или недвижимого имущества для торговли. Его можно отнести к прямым реальным обязательным платежам, так как он уплачивается с имущества, которое используется в торговой деятельности независимо от прав на него. Он относится к местным платежам и полностью зачисляется в соответствующий местный бюджет.

На основе общего легального определения сбора (ст. 8 НК РФ) и выявленных особенностей можно определить торговый сбор как обязательный индивидуально-возмездный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого в местный бюджет является одним из условий использования объекта движимого или недвижимого имущества (объекта осуществления торговли) для осуществления вида предпринимательской деятельности, в отношении которого установлен сбор.

Однако в отличие от иных сборов, установленных налоговым законодательством, торговому сбору присущи некоторые черты налогов.

Так, представляется, что торговый сбор является безусловным платежом. Статья 411 НК РФ плательщиками сбора признает организации и предпринимателей, осуществляющих виды предпринимательской деятельности на территории муниципального образования с использованием объектов движимого и (или) недвижимого имущества. Чтобы стать плательщиком сбора, объект осуществления торговли достаточно использовать хотя бы один раз в квартал (п. 1 ст. 412 НК РФ). То есть если предприниматель хотя бы раз в квартал продает свои товары, например на рынке выходного дня, то он становится плательщиком торгового взноса. Таким образом, свободное усмотрение лица обращаться или не обращаться за услугами (правом торговли) к государству, и, следовательно, платить или не платить сбор здесь отсутствует.

Целевое назначение сборов – компенсация затрат государства на оказание плательщику публичных услуг. Возникает вопрос, что государство компенсирует (какие затраты несет), предоставляя плательщику право торговать?

Уплата торгового сбора производится не позднее 25-го числа месяца, следующего за периодом обложения (п. 2 ст. 417 НК РФ). Порядок его уплаты – последующий и регулярный, что имеет много общего с уплатой налога.

Осуществление торговой деятельности без свидетельства о постановке на учет в качестве плательщика торгового сбора влечет налоговую, административную и уголовную ответственность.

Кроме того, НК РФ содержит положения о льготах при исчислении и уплате сбора, очень похожих на налоговые. Например, в «классической» системе налогообложения юридические лица уменьшают налог на прибыль, предприниматели могут уменьшить НДСЛ, рассчитанный по итогам года по ставке 13 %. При упрощенной системе налогообложения с объектом «доходы минус расходы» сумма уплаченного сбора учитывается в расходах, а с объектом «доходы» налог уменьшается на сумму торгового сбора, который уплачен в течение налогового (отчетного) периода, правда, при условии, что налог зачислен в бюджет муниципального образования, в котором введен торговый сбор (п. 8 ст. 346.21 НК РФ).

Таким образом, можно прийти к выводу, что торговый сбор не является в полной мере сбором, а больше напоминает типичный налог.

СБОРЫ КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Д.В. Кукелко

Согласно ст. 57 Конституции РФ каждый обязан уплачивать законно установленные налоги и сборы, поэтому категория сборов является конституционно установленной и нашла закрепление в Налоговом кодексе РФ. Тем не менее эта категория не так однозначно трактуется законодателем, как налоги, и имеет иное законодательное регулирование

Например, Н.В. Омелёхина констатирует, что сборы как вид денежных обязательств не тождественны налогам. По её мнению, существенное различие между налогами и сборами состоит в целях установления. Цель установления сборов обусловлена необходимостью материального обеспечения задач и функций публично-правовых образований, но, в отличие от обеспечительной цели налогов, такая обеспечи-

тельная цель сборов обусловлена интересами и потребностями самого плательщика. У плательщика сбора существует потребность получить услугу от публично-правового образования, и в связи с этим плательщик участвует в финансировании расходов публично-правовых образований путем формирования публичных фондов денежных средств, которые в свою очередь расходуются в том числе и на финансирование деятельности по оказанию услуг¹.

В настоящее время, когда законодателем в понятие сбора введён дополнительный признак в связи с введением торгового сбора (п. 2 ст. 8 НК РФ), «уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введён сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности», критерий оказания услуги со стороны публично-правового образования становится более размытым и утрачивает своё принципиальное значение для характеристики сбора.

В свою очередь ученые экономисты в качестве критерия разграничения сборов называют отличие суммы сбора от тех расходов, которые публично-правовое образование производит на выполнение той или иной услуги, обусловленной уплатой сбора². В одном случае сумма уплаченного сбора соразмерна или должна быть соразмерна с затратами на оказание этой услуги, в другом – размер платежа может значительно превышать стоимость оказываемой публично-правовым образованием услуги. В этом наиболее наглядно проявляется характер обязательности уплаты сбора, когда государство использует силу принуждения и может устанавливать его размер, не опираясь на его экономическое обоснование.

Вместе с тем тенденция действующего законодательства такова, что в российском праве получает развитие так называемая «параллельная» налоговая система. Законодательные и исполнительные органы власти за последние годы ввели целый ряд налоговых, по своей сути обязательных платежей, к которым относятся такие платежи, как «Платон», взносы на капитальный ремонт многоквартирных домов, плата за парковку автотранспорта, экологический сбор, утилизационный сбор и др. Все они являются целевыми платежами, направленными на решение конкретных задач, стоящих перед пуб-

¹ *Омельхина Н.В.* Дискуссионные аспекты установления денежных обязанностей по сборам // Вестник НГУ. Право. 2015. Вып. 4. С. 5–13.

² *Пансков В.Г.* К вопросу о «параллельной» налоговой системе» // Финансы. 2016. № 11. С.16.

лично-правовыми образованиями. При этом Конституционный Суд РФ уже рассмотрел несколько дел на предмет соответствия таких сборов Конституции РФ и признал их законно установленными.

Выделив в НК РФ только один местный сбор за право торговли и проанализировав законодательное регулирование неналоговых обязательных платежей в бюджеты муниципальных образований, среди которых можно назвать только некоторые сборы, зачисляемые в муниципальные дорожные фонды¹, следует сделать вывод, что законодатель практически лишил муниципальные образования возможности проводить самостоятельную фискальную политику в сфере установления местных сборов налогового и неналогового характера.

Представляется, что сложившаяся практика не отвечает современным реалиям. Так, местные сборы могли бы стать серьезным источником реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований в рамках Закона «О стратегическом планировании в РФ»², который устанавливает новые экономические формы стимулирования с помощью создания гибких механизмов взаимодействия муниципального, субфедерального и федерального уровня управления.

Установленный законом программно-целевой подход реализуется через разработку взаимоувязанных по целям, срокам выполнения государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования. Такие целевые программы являются одной из гибких форм управления. Как правило, в муниципальных программах развития заложены наиболее острые для соответствующей территории вопросы и задачи социально-экономического развития; более того, определены целевые и экономические показатели, которые позволяют экономически обоснованно рассчитать необходимые финансовые ресурсы для их реализации.

Думается, что наиболее приспособленной правовой формой, позволяющей привлекать финансовые ресурсы для реализации подобных программ, являются сборы. Особенность их правовой конструкции, а именно целевой характер, а также наличие возможности

¹ Кузнецов С.С. Понятие дорожных фондов // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 53. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. С. 135–136.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

встречного исполнения позволяют рассматривать данную форму обязательных платежей как наиболее предпочтительную именно для решения задач социально-экономического развития муниципального образования. В этой связи стимулирование разработки и принятия программ социально-экономического развития территорий муниципальных образований можно связывать с возможностью установления и введения соответствующих местных сборов, размер которых будет определяться параметрами этих программ.

С учетом неоднократно высказанной Конституционным Судом РФ позиции общие подходы по установлению и взиманию местных сборов безусловно должны быть предусмотрены федеральным законом, а существующая система муниципальных контрольно-счетных органов¹ осуществляла бы внешний контроль параметров программ, анализ их экономических показателей, чтобы не допускать установления несоразмерных сборов. Наконец, выполнение мероприятий программы должно служить основанием для изменения или прекращения взимания сбора, который был установлен для решения конкретных задач в рамках её реализации.

К ВОПРОСУ О ДЕФОРМАЦИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ И КОМПЛЕКСЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ (НА ПРИМЕРЕ НЕИСПОЛНЕНИЯ РОДИТЕЛЯМИ НАЛОГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СВОИХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ)

С.Ю. Чудинов

При рассмотрении существующей налоговой и судебной практики под углом укрепления законности и правопорядка и проведении её анализа как с позиции соблюдения и профилактики нарушения прав несовершеннолетних налогоплательщиков, так и с учётом возможных неблагоприятных последствий для всех заинтересованных

¹ *Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.*

сторон (включая позицию государства по наиболее эффективному сбору налогов и сборов для наполнения бюджета) можно выявить существенные диспропорции в фактически действующем правовом режиме исполнения родителями налоговых обязательств своих несовершеннолетних детей, не имеющих собственного дохода в силу объективных обстоятельств. Безусловно, это способствует формированию целого комплекса социально-правовых последствий для государства и его граждан, оказывает неблагоприятное влияние на правовой климат в целом.

Спустя практически 20 лет после вступления в силу ч. I Налогового кодекса РФ вопрос исполнения обязанности по уплате налогов несовершеннолетними лицами остаётся за пределами правового поля. Действующее законодательство не содержит чёткого указания на юридические права и субъективные обязанности несовершеннолетних налогоплательщиков и их родителей. Не урегулирован вопрос распределения налогового бремени внутри одной ячейки общества – семьи, а также ответственности всех её членов и компенсации понесённых родителями материальных затрат в случае исполнения налоговых обязательств за своих несовершеннолетних детей¹.

На практике налоговые органы вынуждены «пробуждать» правосознание и «побуждать» родителей погашать недоимки несовершеннолетних детей по факту только путём производства взыскания через ведомственные процедуры, излишне нагружая судебную и налоговую системы по трудовременным и сопутствующим производственным затратам. При этом процедура налогового администрирования не сопоставляет суммы взыскания налоговых недоимок и «стоимость» комплекса производимых в связи с этим мероприятий.

Практика работы районных инспекций ФНС России свидетельствует об «одностороннем» соблюдении требований налогового законодательства по уплате налогов с применением норм налогового права по аналогии либо с использованием норм общего (гражданского) права. Учитывая наличие действующего кодифицированного источника специального (налогового) права, имеющего в силу закона приоритет над общим, это само по себе образует «тонкое место» для эффективности правоприменения, что при определённых об-

¹ Князева О.Н. Актуальные вопросы исполнения обязанности по уплате налогов несовершеннолетними лицами // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 57. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. С. 136–137.

стоятельствах¹ может стать коррупциогенным фактором при производстве процедур налогового контроля и администрирования.

Подобное положение в системе законодательства и правоприменительной практике не только способствует искажению в обществе восприятия права как такового, но и создаёт «питательную почву» для нестабильности происходящих в обществе многочисленных социально-экономических и иных процессов.

Таким образом, учитывая, что право является важнейшим фактором существования и укрепления не только государственности, но и всей системы общественных отношений, а правосознание является детерминантой социально-экономического благополучия общества в целом и отдельных его субъектов, необходимо разработать комплекс мер по устранению положения, когда орган налогового контроля, не оптимизируя затраты, действует по «исторически сложившейся» правоприменительной практике, соответствующая правовая статистика прямо или косвенно искажается, госаппарат несёт дополнительные расходы, а при формировании конфликта прагматичных интересов гражданина и требований законодательства налогоплательщик вынужденно или умышленно игнорирует последние, проявляя и укореняя деформацию правосознания.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА РФ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

Е.И. Пашук

В настоящее время финансовая система Российской Федерации характеризуется крайне сложными и противоречивыми процессами, обусловленными затяжным экономическим кризисом, геополитической напряженностью. Экономика России столкнулась с серьезными

¹ Чудинов С.Ю. Некоторые методические аспекты проверки благонадёжности государственного (муниципального) служащего (на примере проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера) // Учёные записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сб. статей / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. Вып. 12–13 (2015–2016 гг.). Барнаул: Азбука, 2016. С. 295–299.

испытаниями: высокая инфляция, отток капитала, падение цен на нефть, санкции. В целях сдерживания экономического спада было принято решение активно использовать средства Резервного фонда для обеспечения сбалансированности федерального бюджета и покрытия его дефицита.

Согласно ст. 96.9 Бюджетного кодекса РФ Резервный фонд формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств фонда не достигает его нормативной величины, а также доходов от управления его средствами¹. Однако в конце 2015 г. в действующее законодательство были внесены поправки, позволяющие использовать средства Резервного фонда на покрытие дефицита бюджета не только за счет накопленных денежных средств, но и доходов, полученных в результате их использования². Таким образом, основным источником пополнения фонда на сегодняшний день выступают дополнительные нефтегазовые доходы. Но прогноз пополнения средств фонда за счёт таких доходов не выглядит обнадеживающим. Сейчас цена на нефть составляет примерно 55 долл. за баррель, тогда как в бюджет на ближайшие три года заложена цена нефти 40 долл. за баррель. Запасы же Резервного фонда постепенно истощаются.

По данным Минфина России, Резервный фонд за 2016 г. сократился на 73,3 %, или в 3,7 раза. Его размер на 1 января 2017 г. составляет 972,13 млрд рублей. Фонд национального благосостояния также показал отрицательную динамику: он уменьшился на 16,6 % – до 4,36 трлн рублей³.

Некоторые эксперты считают, что при таких стремительных темпах расходования денежных средств накопления Резервного фонда будут израсходованы уже в апреле текущего года. Так, председатель Счетной палаты РФ Татьяна Голикова сообщила, что «по расчетам бюджета, в 2017-м Резервный фонд будет исчерпан полно-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год»: Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 6202.

³ URL: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/> (дата обращения: 26.01.2017)

стью, и правительство перейдет к использованию средств Фонда национального благосостояния»¹. Представляется, что использование средств Фонда национального благосостояния в сложившейся ситуации не решит проблему покрытия дефицита бюджета, может негативно сказаться на пенсионной системе страны, поскольку фонд создавался для конкретной цели – выполнения обязательств государства перед пенсионерами.

В рассматриваемом случае следует находить новые источники, за счет которых будет пополняться Резервный фонд. Например, было бы целесообразно разработать новое бюджетное правило, по которому можно направлять дополнительные, помимо нефтяных, сырьевые доходы сверх определенной правилом цены в Резервный фонд. Для финансирования дефицита бюджета использовать альтернативные источники, а средства фонда направлять на покрытие дефицита в предельном значении, установленном в процентном отношении к объему средств фонда.

Только при эффективно проводимой политике государства, преодолении кризиса возможно сохранить Резервный фонд как финансовый резерв государства, позволяющий обезопасить национальную экономику и обеспечить макроэкономическую стабильность, устойчивость бюджетной системы Российской Федерации.

¹ URL: <http://www.eg.ru/daily/money/59742/> (дата обращения: 26.01.2017).

НАШИ АВТОРЫ

Бабушкина Елена Анатольевна – аспирант Института философии и права СО РАН

Баранов Андрей Васильевич – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Барнашов Александр Матвеевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Безикова Екатерина Витальевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Бергер Екатерина Владимировна – кандидат юридических наук, заместитель генерального директора по корпоративной и правовой работе и собственности АО «Сибирский химический комбинат»

Берглезов Алексей Николаевич – ассистент кафедры административного и финансового права Сибирского университета потребительской кооперации

Березина Елена Владимировна – кандидат юридических наук, заместитель начальника Государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Томске Томской области

Болтуев Михаил Джурабоевич – ведущий специалист-эксперт отдела по защите прав субъектов персональных данных, надзора в сфере связи и информационных технологий Управления Роскомнадзора по Томской области

Бучакова Марина Александровна – доктор юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник кафедры конституционного

и международного права Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации

Ведяшкин Сергей Викторович – доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Власенко Валерий Николаевич – доцент кафедры земельного и экологического права Российского университета правосудия, кандидат юридических наук

Волков Николай Алексеевич – кандидат философских наук, доцент, уполномоченный по правам человека в Кемеровской области

Гаг Людмила Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Геймбух Надежда Генриховна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национально исследовательского Томского государственного университета

Гнедина Мария Александровна – аспирант кафедры государственного и административного права Юридического института Кемеровского государственного университета

Гришкевич Оксана Васильевна – старший научный сотрудник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Грязнова Татьяна Евгеньевна – доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии Министерства внутренних дел России

Гуйда Елена Петровна – старший научный сотрудник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Дегтярева Алла Максимовна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Дидикин Антон Борисович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института философии и права СО РАН

Дизер Олег Александрович – кандидат юридических наук, доцент, докторант адъюнктуры Омской академии Министерства внутренних дел России

Дробот Семен Евгеньевич – ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета

Журавлев Михаил Михайлович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Зайцева Екатерина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Омской академии Министерства внутренних дел России

Засыпкин Михаил Александрович – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской академии Министерства внутренних дел России

Ильяшенко Мария Витальевна – преподаватель кафедры трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Исаева Анастасия Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Исакова Галина Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного

права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Кальяк Андрей Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиал РАНХиГС

Кальяк Надежда Амангельдыевна – магистрант Сибирского института управления – филиал РАНХиГС

Кондратьев Александр Генрихович – кандидат филологических наук, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета

Кошель Денис Евгеньевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

Кривошеин Иван Тимофеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Кровельщикова Валерия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национально исследовательского Томского государственного университета

Кузнецов Сергей Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Кукелко Дмитрий Викторович – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета

Кукушкина Анна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений Министерства иностранных дел России

Куликов Егор Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского государственного университета

Кучин Алексей Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Лавренко Сергей Васильевич – ведущий эксперт Департамента внутреннего аудита Банка России

Лунгу Евгения Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России

Митюков Михаил Алексеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национально исследовательского Томского государственного университета

Михалева Анастасия Евгеньевна – стажер-исследователь кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Морозова Наталья Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета

Москаленко Антон Федорович – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Остапович Игорь Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент Горно-Алтайского государственного университета

Панин Павел Александрович – старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Новосибирского государственного университета экономики и управления

Панченко Владислав Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Пашук Евгения Игоревна – юрисконсульт Правового управления Национального исследовательского Томского государственного университета

Пикулева Ирина Владимировна – стажер-исследователь кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Пономарева Карина Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

Пушкина Анна Владимировна – старший преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского федерального университета

Рагозина Людмила Юрьевна – старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета

Репьев Артем Григорьевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института Министерства внутренних дел России

Романов Евгений Борисович – старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Томского сельскохозяйственного института – филиал НГАУ

Рудаков Алексей Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Савченко Дмитрий Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления

Семенова Ольга Олеговна – соискатель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Симоненко Андрей Владимирович – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Соколова Тамара Тимофеевна – старший преподаватель Новосибирского государственного технического университета

Спирин Михаил Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права и международного права юридического факультета Самарского национального исследовательского университета им. С.П. Королёва

Степанова Вера Владимировна – аспирант сектора правовых исследований и социально-экономических процессов Института философии и права СО РАН

Татаринov Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Трынченков Алексей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Туляй Александр Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Туляй Екатерина Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Филимонов Юрий Валерьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Фролов Игорь Валентинович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Хомяков Иван Дмитриевич – кандидат юридических наук, преподаватель Новосибирского военного института войск Национальной гвардии

Цыренжапов Чингис Дымбрылович – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой правовых дисциплин Томского сельскохозяйственного института – филиал НГАУ, доцент кафедры экономики и управления городским хозяйством Томского государственного архитектурно-строительного университета

Цыренжапова Диана Будаевна – старший преподаватель кафедры экономики и управления городским хозяйством Томского государственного архитектурно-строительного университета, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Томского сельскохозяйственного института – филиал НГАУ

Чалмова Оксана Александровна – заместитель директора Института финансового анализа и аудита, магистрант Западно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия

Чепрасов Константин Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета

Чудинов Семён Юрьевич – ассистент кафедры финансового и трудового права юридического факультета, ассистент кафедры финансового рынка и финансовых институтов факультета корпоративной экономики и предпринимательства Новосибирского государственного университета экономики и управления

Шапран Никита Владиславович – стажер-исследователь кафедры теории и истории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета

Шевченко Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Юридического института Сибирского федерального университета

Шерстобоев Олег Николаевич – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления

Шушарина Елена Александровна – старший преподаватель кафедры теории и истории государственного права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Язов Александр Николаевич – преподаватель кафедры теории и истории Омской академии Министерства внутренних дел России

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлёв М.М. К вопросу о соотношении прав и свобод человека, гражданина и личности	3
Грязнова Т. Е. Теория прогресса С.А. Муромцева	5
Бучакова М.А. Координация в системе государственного управления: теоретический аспект.....	6
Панченко В.Ю. Эффективность правового регулирования и правовые режимы	8
Ведяшкин С.В. Административные процедуры и производство	10
Трынченков А.А. Проблемы современной государственной гражданской службы	12
Шерстобоев О.Н. Принцип пропорциональности в административном праве.....	14
Спирин М.Ю. Источники SUI IURIS: канонические и международные.....	16
Савченко Д.А. Титул главы Московского государства в XVI в.....	18
Репьев А.Г. Укрепление государства и гражданского общества посредством правовых преимуществ: вызовы времени	19
Куликов Е.А. Широкое понимание правовой ответственности (постановка проблемы)	21
Хомяков И.Д. 50 лет на страже правопорядка	23
Берглезов А.Н. Деятельность органов прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов	25
Пушкина А.В. Об обосновании необходимости введения категории «самозащита прав и законных интересов» в юридическую науку.....	26
Гааг Л.В. Контрольные полномочия Президента РФ в сфере обеспечения законности в государственном управлении	28
Баранов А.В. Системоопределяющие специализированные нормы современного российского права.....	32
Симоненко А.В. Задержание как мера государственного принуждения	34
Исакова Г.А. Первая Французская республика.....	36
Дегтярева А.М. Политические взгляды А.Н. Радищева	39
Шушарина Е.А. Исторический опыт совершенствования системы органов санитарно-эпидемиологического надзора в СССР	42
Соколова Т.Т. Публично-правовое отношение: особенности юридической природы	44
Зайцева Е.С. К вопросу о понятии «пределы правового регулирования».....	46
Шевченко И.А. К вопросу о некоторых проблемах оценивания учебных результатов при обучении профессиональной юридической деятельности через призму категории «правовой режим»	48

Морозова Н.А. Временные пределы административной ответственности как элемент особого правового режима.....	49
Засылкин М.А. Механизм обеспечения прав беженцев в Советской России в 1917–1923 гг.	51
Язов А.Н. Понятие народного суверенитета в теории В.М. Гессена	53
Михалева А.Е. К вопросу о правовом режиме реализации законных интересов в публично-правовых взаимодействиях	54
Болтуев М.Д. О целесообразности совершенствования административного законодательства РФ в области персональных данных	56
Пикулева И.В. Оценка правовых режимов в публичном праве	58
Шапран Н.В. Избирательность правоприменения в условиях особых правовых режимов	60
Власенко В.Н. К проблеме юридической квалификации земельных отношений.....	61
Рудаков А.А. Региональный правовой режим свободы распоряжения способностями к труду, выбора рода деятельности и профессии как индикатор состояния гражданского общества	63
Кондратьев А.Г. Закон об испанских кортесах от 17 июля 1942 г.....	64

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. Светское государство на фоне конституционных дискуссий середины 90-х – первого десятилетия 2000-х гг.	67
Татаринов С.А. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в формировании и развитии системы российского конституционализма	77
Барнашов А.М. О новых полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации по делам о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека	79
Волков Н.А. Становление института региональных уполномоченных по правам человека в Сибирском федеральном округе	80
Дидикин А.Б. Конституционно-правовые аспекты соотношения экспертизы и оценки фактического воздействия в правотворчестве	84
Филимонов Ю.В. Судебный конституционный и судебный административный контроль в сфере законотворчества	86
Лунгу Е.В. Современное состояние развития конституционных правоотношений	87
Рагозина Л.Ю. Автономия и независимость в конституционном праве Российской Федерации	89
Романов Е.Б. Вопросы организации власти на федеральном уровне в материалах Конституционной комиссии и современные реалии конституционного развития.....	91
Дробот С.Е. О некоторых проблемах реализации механизма «сдержек и противовесов» в конституционной системе власти России	93
Остапович И.Ю. К вопросу о конституционно-контрольном нормотворчестве	94
Гуйда Е.П. К вопросу о планировании нормотворческой деятельности в республике Беларусь	96
Кровельщикова В.В., Чалмова О.А. Конституционно-правовой статус объединений в Австрийской Республике	98

Геймбух Н.Г. Изменения в вопросах финансирования Германской федерации	99
Гришкевич О.В. Сотрудничество государств – членов ЕАЭС в сфере трудовой миграции: общие положения	101
Кукушкина А.В. Вопросы урбанизации и международно-правовая охрана окружающей среды	103
Исаева А.А. Правовое регулирование миссионерской деятельности в России	105
Кривошеин И.Т. Первородная сущность человека как предстояние науки гуманитаристики	108
Семенова О.О. Институт права убежища в конституционных проектах 1993 г.	110
Бабушкина Е.А. Установление критериев нуждаемости и социальные права личности: к вопросу о соблюдении требований ч. 2 ст. 55 Конституции РФ	111
Кучин А.С. Участие коммерческих организаций в выборах	113
Москаленко А.Ф. Тенденции развития межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организаций	115
Кальяк А.М., Кальяк Н.А. Принципы государственной политики в сфере образования: отдельные вопросы законодательного регулирования	117
Чепрасов К.В. Конституционная автономия российской семьи в контексте европейского тренда «толерантной» унификации семейных отношений	118
Степанова В.В. Общественная экспертиза как форма общественного контроля	120
Гнедина М.А. Проблемы конституционно-правового регулирования земельных отношений	122
Дизер О.А. Функции органов публичной власти по защите общественной нравственности от угроз, связанных с проституцией и правонарушениями, ей сопутствующими	124

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. Об уплате налога за налогоплательщика иным лицом	126
Фролов И.В. Анализ положений гл. 19.1 Бюджетного кодекса РФ в части надления административно-территориального образования способностью быть несостоятельным	130
Цыренжапов Ч.Д. Децентрализованные финансы в жилищно-коммунальном хозяйстве: вопросы построения, правового регулирования и эффективности	131
Туляй А.Н. Национальная платежная система: становление и развитие	134
Туляй Е.Ю. Несостоятельность (банкротство) кредитных организаций	136
Безикова Е.В. К вопросу о правонарушениях при расходовании межбюджетных трансфертов (ст. 306.8 БК РФ)	139
Кошель Д.Е. Проблемы правовой конструкции и правореализации норм о налоговой базе как кадастровой стоимости имущества	141
Пономарева К.А. Роль актов ОЭСР в современном российском налоговом праве	144
Березина Е.В. О правовой природе страховых взносов в связи с передачей их администрирования налоговым органам	145
Бергер Е.В. Делегирование расходных обязательств Российской Федерации коммерческим организациям	149

Лавренко С.В. Финансово-правовое регулирование деятельности субъектов рынка микрофинансирования.....	152
Ильяшенко М.В. Налоговая задолженность граждан и процедуры банкротства: анализ судебной практики	154
Цыренжапова Д.Б. Финансовое участие населения в местном самоуправлении	155
Панин П.А. Торговый сбор	157
Кукелко Д.В. Сборы как источник доходов местных бюджетов	159
Чудинов С.Ю. К вопросу о деформации правосознания и комплексе социально-правовых последствий (на примере неисполнения родителями налоговых обязательств своих несовершеннолетних детей)	162
Пашук Е.И. Современное состояние Резервного фонда РФ и перспективы его развития	164
Наши авторы	167

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 73

Редактор В.Г. Лихачева
Компьютерная верстка Т.В. Дьяковой

Подписано в печать 20.08.2017.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Печ. л. 11,25; усл. печ. л. 10,4; уч.-изд. л. 10,2. Тираж 500. Заказ 2690.

ООО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4

Издание отпечатано на оборудовании Издательского Дома
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, тел. 8(382-2) 53-15-28; 52-98-49
<http://publish.tsu.ru>; e-mail; rio.tsu@mail.ru