

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 65



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2015

УДК 340+342
ББК 6799.2
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*

П68 **Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей.** – Ч. 65. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. – 156 с.

ISBN 978-5-7511-2361-1
DOI 10.17223/9785751123611

В сборник «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск, 29–31 января 2015 г.) по итогам Всероссийской научно-практической конференции включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов, посвященные 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 6799.2

ISBN 978-5-7511-2361-1

© Томский государственный университет, 2015

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

НЕОЛИБЕРАЛИЗМ И ПРАВО

DOI 10.17223/9785751123611/1

М.М. Журавлев

В современном глубоко интегрированном мире, использование нашим государством чужого положительного опыта общественного устройства является вполне закономерным явлением. При этом, по мнению профессора С.А. Капитонова, необходимо учитывать по крайней мере три условия: во-первых, этот опыт должен иметь действительную пользу там, где уже применяется; во-вторых, он должен быть применим к нашим условиям; в-третьих, свобода государства в выборе лучшего из всего многообразия его вариантов, пригодного и применимого у нас.

Российское государство интенсивно переносит опыт зарубежного государственного обустройства в собственную практику. Это проявляется во всех сферах социальной жизни: политической, экономической, социально-культурной. При этом очень важно, чтобы государство при этом осознавало, что гарантией его жизнеспособности является беспрепятственное проявление его собственной воли в собственном правовом пространстве и непоколебимость его суверенитета.

Президент В.В. Путин в своих Посланиях Федеральному собранию, а также проведенной 16 апреля 2015 г. пресс-конференции показал объективную картину сегодняшней России, предложил набор мер по выходу из далеко не легкого положения, переживаемого страной. Чрезвычайно важен вывод, что трудности России обусловлены внутренними, а не внешними причинами. В этой связи особенно острый характер приобретает проблема противодействия неолибералам в нашей стране. Истинно либеральные требования и неолиберальная политика существенно разнятся.

Известно, что основной идеей либерализма признается самодостаточная ценность свободы индивида в экономической, политиче-

ской и иных сферах жизни общества. Этот подход был обусловлен основоположниками либерализма Д. Локком, Р. Декартом, Ж. Руссо, поддерживался и развивался их последователями. При этом признавалась не абсолютная свобода, а свобода, ограниченная свободой других индивидов. Замечу, что в этом либеральные идеи совпадают с коммунистическими. Истинно либеральные идеи предполагают независимость суда, прекращение вседозволенности чиновничьего аппарата, реальную борьбу с коррупцией, с фальсификацией на выборах, подчинение закону всех сверху донизу. Эти либеральные идеи поддерживаются в нашей стране широкой общественностью. Однако без четкого определения грани между либеральными идеями и принципами неолибералов, без противодействия неолиберальной политике возникает угроза серьезных негативных последствий для России.

Если говорить о концепции российских неолибералов, то основная ее идея – устранение государства из всех сфер жизни. Наши неолибералы в этом превзошли своих западных коллег, исходящих из необходимости ухода государства лишь из экономики. Наши неолибералы не считают с особенностями и степенью развития политических, экономических и духовно-нравственных отношений в российском обществе. Нам повсеместно навязывают порядки, не характерные нашему народу, и даже закрепляют это законодательно. К сожалению, это присутствует в Конституции РФ, где говорится о приоритете принципов и норм международного права над законодательством РФ (ст. 15 ч. 4). В той или иной степени это положение имеет закрепление в ст. 17 и ряде других положений Основного закона. А это уже не что иное, как элемент внешнего управления.

Этот элемент был введен в Конституцию сознательно, поскольку она составлялась при активнейшем содействии американских советников, и они в этом процессе сыграли значительную роль. Эти весьма «странные» пункты и положения мы не найдем, даже если очень постараемся, ни в одной конституции развитых капиталистических стран.

Далее. Нас повсюду убеждают, что государство должно быть и непременно должно быть правовым, т.е. в нем как минимум должно быть верховенство закона, как отмечалось ранее, подчиненного международному законодательству.

При этом, в той же интерпретации, государственная власть предстает чем-то враждебным для всего общества и досадной помехой в

реализации прав и свобод граждан. И нам почти откровенно предлагают избавиться от чиновничества, в первую очередь от коррумпированного аппарата исполнительной власти, и зажечь счастливой жизнью граждан правового государства. Для этого необходимо гражданственно организовать и работать через уже созданные структуры общественной власти: Общественный совет при Президенте, Открытое Правительство при Правительстве РФ, молодежные правительства в субъектах Федерации. В этих федеральных и местных общественных объединениях уже начали формироваться свои оплачиваемые из бюджета аппараты.

Если говорить о платформе российских неолибералов в экономике, то основная ее составляющая – это уход государства из экономической сферы. Это необходимо для того, чтобы получить беспрепятственный доступ к обширной территории и природным ресурсам. Воплощение этой разрушительной для российской государственности идеи ведет к существенному ограничению ее суверенитета, а значит, и к юридически неполноценной реализации воли народа как источника власти и носителя суверенитета.

Неолиберальные подходы различных толков проявляются и в духовно-культурной сфере. Только за один месяц, апрель 2015 г., возникли две всероссийские свары в отечественной культуре: скандальная постановка в Новосибирске оперы Вагнера «Тангейзер» и «грязные танцы» оренбургских школьников. И то и другое направлено не на укрепление российской государственности, поскольку вызывает серьезные противоречия в обществе.

Вот такой всеобъемлющий вариант неолиберализма нам настойчиво навязывают и побуждают к обязательному следованию ему. И это делают не только наши западные доброжелательные советчики на форуме в Давосе, но и местные мыслители и политологи самого высокого уровня, собирающиеся на Гайдаровских чтениях. Это высокое собрание происходит с целью почтить память Е. Гайдара, оставшегося в памяти народной разрушителем народного хозяйства, да и страны в целом.

Создаваемое извне и изнутри положение опасно для юридических основ нашего государства. Смысл этой опасности заключается в отгеснении государства от регулирования социально значимых сфер общественной жизни, а значит, и из сферы гарантирования прав и свобод человека. Следствием этого выступает разрушение баланса прав, свобод и обязанностей внутри общества и нарастание противоречий между индивидуумом и обществом. Абсолютизируя

свободу индивида как конечную цель общественной политики, неолбералы допускают возможность, когда действия одного человека, преследующего личные цели, могут вредить другим и, таким образом, ограничивают их свободу. Юридическая поддержка иллюзии конструктивности преобладания частной воли в человеческом сообществе, объединенном в государство, контрпродуктивно, так как ведет к разрушению государства, а значит, и общества.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ОРГАН ГОСУДАРСТВА» И «ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ»

DOI 10.17223/9785751123611/2

И.Ю. Маньковский

Современное государство как политическая организация общества характеризуется наличием органов публичной власти, которые чаще всего именуются органами государственной власти или государственными органами. В учении о государстве и науке конституционного (государственного) права России разработаны понятие, сущность, признаки и виды государственных органов.

Наиболее точное определение категории «орган государства» дано О.Е. Кутафиным. Он под органом государства понимает отдельного гражданина или коллектив граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке¹.

Что касается органа государственной власти, то ему свойственны все признаки органа государства. Вместе с тем орган государства (прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.) может быть и не отнесен к органам государственной власти. Поэтому возникает вопрос о возможности включения в систему органов государственной власти Президента Российской Федерации. Из текста Конституции РФ не вытекает определенное место Президента РФ в системе трех установленных ст. 10 Консти-

¹ Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 2000. С. 304–305.

туции РФ ветвей власти, хотя положения гл. 4 Конституции РФ частично указывают на его фактическое руководство федеральной исполнительной властью. К тому же Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» и Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» дают дополнительные аргументы в пользу отношения Президента РФ к исполнительной власти (имеет право председательствовать на заседаниях Правительства и пр.). Очевидно, Президент РФ, так же как, например, Прокуратура РФ, Счетная палата РФ и некоторые другие государственные органы, должен быть отнесен к органам государственной власти с особым статусом. Своеобразие статуса Президента РФ определяется тем, что он является главой государства, активным участником законодательного процесса, фактически направляет деятельность Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. В этой связи можно говорить о статусе Президента РФ как индивидуального органа государственной власти, осуществляющего конституционный арбитраж.

Учитывая вышесказанное, можно определить орган государственной власти как гражданина или коллектив граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций в области законодательной, исполнительной или судебной власти, а также действуют в установленном государством порядке.

В современной юридической литературе высказывается мнение о том, что категории «орган государства» и «орган государственной власти» являются однопорядковыми, так как охватывают структурно-организационные формы реализации государственной власти¹.

Представляется, что эта точка зрения является ошибочной, так как в соответствии со ст. 10 Конституции РФ все органы государственной власти можно разделить на три вида: законодательные, исполнительные и судебные. При этом законодатель не называет иные виды органов государственной власти. Однако в соответствии с рядом конституционных положений, кроме органов законодательной, исполнительной и судебной власти, формируются и другие органы государства (Прокуратура Российской Федерации – ст. 129 Консти-

¹ Габричидзе Б.Н. Конституционное право современной России / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев, А.Г. Чернявский. М., 2001. С. 131.

туции РФ, Счетная палата Российской Федерации – ч. 5 ст. 101 Конституции РФ и пр.). Соответственно существуют и органы государственной власти, и органы государства. Но последние не могут включаться в систему органов государственной власти в силу ст. 10 и 11 Конституции РФ. Следовательно, Конституция РФ различает как органы государства, так и органы государственной власти. Согласно конституционным положениям понятие органа государства является более емким по своему содержанию, нежели понятие органа государственной власти.

СБЛИЖЕНИЕ ПРАВОВОГО И НРАВСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ – ВЕДУЩАЯ ТЕНДЕНЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/3

В.В. Тихонова

В исследовании традиционной для отечественной юриспруденции проблемы соотношения правовых и нравственных начал в регулировании общественных отношений на современном этапе приобрели особое значение две задачи: преодоление той заидеологизированности анализа проблемы, которая была характерна для работ советских ученых, особенно в 60–80-е гг. XX в.; исследование во взаимосвязи с задачей рассмотрения условий эффективности правового регулирования.

В наибольшем объеме взаимопроникновение права и морали, предопределяющее их сближение, происходит на первой стадии социального регулирования, в рамках которой не только происходит формирование нормативных основ упорядочения общественных отношений, но и обоснование системы принципов регулирования. Это обусловлено общностью задач правового и нравственного регулирования (согласование интересов личности и общества, поддержание общественного порядка, обеспечение и возвышение достоинства личности, ее естественных прав и свобод), а также сходством принципов как исходных руководящих основ воздействия на поведение участников этих отношений (справедливость и гуманизм, свобода и ответственность, приоритет интересов личности).

Основные тенденции оптимизации правотворчества в современном российском обществе, определенные задачами проводимой правовой реформы: демократизация и гуманизация процесса формирования правовых норм, вовлечение институтов гражданского общества в правотворческую деятельность, ориентир на эффективную защиту прав личности – закономерно возвышают роль нравственных ценностей. При этом право не просто включает в свое содержание эти ценности, но и призвано брать на себя миссию их защиты. Нравственные требования призваны сдерживать произвол, субъективизм законодателя и всех правотворческих структур.

Не меньше, чем на первой стадии правового регулирования проявляется влияние нравственных факторов на правоприменительной стадии. Уполномоченные субъекты правоприменения обязаны учитывать нравственные требования как при оценке юридически значимых фактов, требующих правового воздействия, так и при принятии правоприменительных решений. При этом нравственность должна содействовать эффективности действий правоприменителя, но не подменяя их. Использование нравственных норм имеет особо важное значение при рассмотрении брачно-семейных конфликтов, многих гражданских дел, особенно при возмещении морального вреда. Профессиональная этика правоприменителя является важнейшим условием эффективности правового регулирования.

Заключительная стадия регулирования выражается в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей у конкретных субъектов и их должной реализации. Решающую роль здесь играют не только знание и умение использовать юридические предписания, но и личные убеждения и мотивы, обусловленные нравственной культурой конкретных участников правоотношения. В рамках многих правоотношений особое значение имеет профессиональная этика (когда субъектами являются врачи, журналисты, преподаватели, предприниматели и др.). При этом нормы профессиональной морали не отгорожены от общественной нравственности, а представляют способы их конкретизации применительно к конкретным субъектам. Их закрепление в рамках правового статуса, безусловно, способствовало бы повышению качества правового регулирования. Игнорирование нравственных ценностей, крайне низкий уровень нравственной культуры многих субъектов правоотношений являются наиболее типичными факторами, снижающими эффективность правового регулирования.

В условиях формирования гражданского общества и правового государства первостепенное значение имеет работа по правовому и нравственному воспитанию с целью обеспечения добровольного и качественного выполнения как предписаний правовых норм, так и нравственных требований.

Сближение правового и нравственного регулирования в современном обществе – важнейшая гарантия качества нормативных и индивидуальных правовых аспектов, укрепления законности, повышения эффективности всей системы правового регулирования. Это позволяет оценить рассматриваемый процесс как ведущую тенденцию оптимизации современного правового развития.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОМ СРЕЗЕ НАУЧНОГО ПОЗНАНИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/4

И.А. Кузьмин

Общая теория юридической ответственности по праву относится к числу наиболее дискуссионных и проблемных элементов общей теории права. Несмотря на значительное количество научных трудов, посвященных юридической ответственности и связанных с ней категорий, говорить о единстве мнений относительно вопросов понятия, сущности и оснований возникновения юридической ответственности не представляется возможным¹.

Обозначенная ситуация негативно влияет на изучение сопутствующих юридической ответственности явлений. В частности, препятствует выработке общетеоретической модели реализации юридической ответственности².

¹ В настоящей статье речь будет идти исключительно о юридической ответственности в ретроспективном (негативном) смысле, так как, в силу убежденности автора, позитивная юридическая ответственность не является самостоятельной правовой категорией. Полярная точка зрения высказана, в частности, Д.А. Липинским. См.: *Липинский Д.А. О понятии и методологии исследования юридической ответственности // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. 2009. № 1. С. 77–80.*

² Отдельные авторы в принципе не различают понятия «юридическая ответственность» и «реализация юридической ответственности». См., например: *Иванников И.А. Юридическая ответственность в России: проблемы теории и практики // Наука и образо-*

Обзорное рассмотрение имеющейся на сегодняшний день литературы по вопросу приводит к мнению об отсутствии системного видения процесса воплощения в жизнь юридической ответственности с позиции теории права. Наверное, единственное, в чем сходятся большинство исследователей, – это отнесение реализации юридической ответственности к разновидности применения права (к форме правоприменительного процесса)¹.

Чуть дальше продвинулись исследователи, рассматривающие реализацию юридической ответственности через призму стадий правового регулирования² и процессуальных форм (процессуальных стадий)³.

Ближе всего к сущности реализации юридической ответственности подоברались, по нашему мнению, авторы, одновременно учитывающие и материальные, и процессуальные правоотношения ответственности. Они справедливо утверждают, что динамика ответственности обнаруживает себя и на этапах правового регулирования, и в стадиях правоприменительного процесса⁴, предпринимают попытки интегративного изучения действия института юридической ответственности⁵.

Тем не менее единой правовой концепции реализации юридической ответственности до сих пор сформировано не было, что предопределяется, по нашему мнению, существенным отличием во взглядах относительно сущности этого явления. В этой связи мы полагаем правильным разграничивать юридическую ответственность в объективном смысле (на уровне общих правоотношений)

вание: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 4. С. 30–32; Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. С. 627.

¹ См., например: *Самигуллин Р.М.* К проблеме механизма реализации юридической ответственности // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 89–91; *Иванов А.А.* О соблюдении законности при реализации юридической ответственности // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. 2009. № 2. С. 45–48.

² См., например: *Хачатуров Р.Л., Литинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 574–577.

³ См., например: *Маркин А.В.* Формы реализации юридической ответственности // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. 2009. № 6. С. 68–70.

⁴ См., например: *Самусевич А.Г.* Расследование правонарушений: теория процесса. Иркутск, 2014. С. 8–23.

⁵ См., например: Антология юридической ответственности: в 5 т. Т. 2 / отв. ред. Р.Л. Хачатуров. Самара, 2012. С. 525–543.

и в субъективном смысле (на уровне конкретных правоотношений)¹. Реализация юридической ответственности, по нашему мнению, проходит в своем развитии стадии общего действия, возникновения и реализации, а ее воплощение в процессуальных правоотношениях находит себя в стадиях возбуждения дела, подготовки материалов дела, рассмотрения дела и принятия по нему решения, исполнения решения и контроля за исполнением².

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО СТРОЯ

DOI 10.17223/9785751123611/5

Д.А. Савченко

1. С позиций деятельностного подхода средством называют то, что использует, применяет субъект для достижения цели и получения необходимого результата, в том числе путем преодоления имеющихся препятствий. Средство – это то, что создано или приспособлено и используется субъектом (человеком) для достижения определенной цели.

Правовые средства защиты политического строя отличаются от соответствующих экономических, технических и иных средств.

Во-первых, правовое средство – это явление социальное. При этом, как и любое социальное явление, оно имеет организационный и психологический аспекты.

Во-вторых, правовое средство – это такое средство, которое является элементом правовой системы, включающей правовые нормы в их взаимосвязи с правовым сознанием и юридической практикой. Способность правового средства обеспечить достижение поставленной цели связана с наличием определенных свойств – свойств, которые присущи именно праву. Это свойства общеобязательности и гарантированности

¹ Подробнее см.: *Кузьмин И.А.* О двуедином (объективном и субъективном) воплощении юридической ответственности // Академический юридический журнал. 2013. № 1. С. 52–57.

² Подробнее см.: *Кузьмин И.А.* Теоретические проблемы понимания и реализации юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 121–122, 162–163. См. также: *Кузьмин И.А.* Добровольная форма реализации юридической ответственности // Сиб. юрид. вестн. 2011. № 4. С. 10–16.

государством. Кроме того, правовые средства тесно связаны с удовлетворением человеческой потребности в справедливости.

В-третьих, правовые средства – это разновидность социальных нормативных средств. Именно регулятивные возможности лежат в основе прикладных ценностных характеристик правовых средств.

2. По своей сути любое правовое средство представляет собой основанную на конкретном правовом предписании взаимосвязь прав и обязанностей, т.е. конкретное правоотношение. Именно через предоставление права и возложение обязанности правовое средство обеспечивает достижение поставленной цели. При этом содержанием правового средства является урегулированное правом социальное поведение людей.

К правовым средствам можно относить как те, которые непосредственно связаны с государственным принуждением, так и те, которые с таким принуждением непосредственно не сопряжены. В первом случае речь идет об основанном на правовых предписаниях применении возможностей входящего в механизм государства аппарата принуждения, в том числе армии и сил правопорядка. Во втором случае государственное принуждение непосредственно не применяется. Здесь реализуются методы убеждения, основанные на обращении к идеям справедливости, соединенном с угрозой наступления неблагоприятных последствий, в том числе исходящей от высших сил.

3. Охрана политического строя включает предупреждение возможных посягательств, а также защиту от тех посягательств, которые все же происходят.

Исторически первым правовым средством защиты политического строя, связанным с использованием принуждения, была война как правовой институт. Она представляла собой основанное на соответствующих правовых обычаях применение вооруженных сил для уничтожения или существенного ослабления политического противника. В последующем своеобразным «продолжением военного похода» стали карательные меры коллективного и индивидуального характера. На базе индивидуальных карательных мер со временем формируются отдельные виды наказаний за преступления против основ политического строя.

Особенность системы правовых средств защиты политического строя заключается в том, что она предполагает облеченное в правовую форму привлечение и использование всех без исключения возможностей, имеющихся в распоряжении политической публичной

власти, в том числе вооруженных сил и идеологических, в частности религиозных, институтов.

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ МОДЕЛИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

DOI 10.17223/9785751123611/6

Я.В. Бакарджиев

В современных российских условиях особую значимость приобретают вопросы формирования и осуществления юридической политики как явления, позволяющего сформировать модель взаимодействия и координации политических и правовых процессов, протекающих в государстве, в русле общего социально-экономического развития страны.

Объектом воздействия юридической политики выступает юридическая сфера деятельности государства и общества, в которую следует включать не только процессы формирования нормативных предписаний, но и процессы их реализации. Это обусловлено тем обстоятельством, что право, как система регулирования только тогда выполняет свою основную функцию, когда получает или хотя бы потенциально может получить реализацию в объективной действительности.

Такое понимание структуры юридической сферы позволяет выделить две фундаментальные составляющие, формирующие в совокупности содержание юридической политики:

1) политическая деятельность, направленная на формирование качественного аспекта системы права (что в современной российской теории государства и права обозначается термином «правовая политика»);

2) политическая деятельность, направленная на обеспечение полноценной реализации нормативных предписаний в объективной действительности, повышение эффективности функционирования правовых регуляторов и всей правовой системы в целом.

Правовая политика как концептуально-телеологическая составляющая юридической политики формирует правовую основу госу-

дарственной политики в той или иной сфере деятельности с целью комплексного и в фарватере единообразного развития всей политико-правовой надстройки государства, обеспечивает связность и соотносимость элементов этой надстройки.

Очевидно, что основной формой её реализации выступает именно правотворческая деятельность.

Результатом правотворчества является основной системообразующий компонент всех правовых явлений и основное юридическое средство – нормативный правовой акт, которые играют двоякую роль в юридической политике государства. Это связано как с содержанием самого явления, так и со спецификой воздействия правовых средств на политические отношения, частью которых является и сама юридическая политика.

Юридическая политика в отличие от иных видов политики функционально имеет внешнюю и внутреннюю направленность воздействия. Как стратегия правового развития государства, она оказывает внешнее влияние на политические сферы правовыми средствами. В ходе своего формирования и оформления юридическая политика обозначает цели государства в юридической сфере, формулирует доктрину ее развития, и как итог связанные с этим политические решения обличаются в правовую форму. Соответственно при воздействии на сферы, не связанные непосредственно с правом (экономика, культура, наука, социальная сфера и т.д.), юридическая политика использует нормативные правовые акты не как правовую основу, а как один из инструментов, средств регулирования отношений в этих сферах. Нормативный правовой акт является фактором, в ряду прочих, внешнего политико-правового воздействия государства на конкретную сферу общественных отношений.

С созданием необходимой нормативной базы и началом использования соответствующих юридических и организационно-практических средств реализации конкретного направления политической деятельности государства, осуществление правовой политики в данной конкретной сфере отношений заканчивается. Хотя все возникающие в дальнейшем правовые аспекты деятельности, в том числе и нормативное оформление организационно-управленческих отношений, будут так же относиться к её объекту, само же формирование организационно-управленческого взаимодействия следует относить

уже непосредственно к деятельности в соответствующей сфере общественных отношений.

При направленности юридической политики на оптимизацию процессов правового регулирования, как и для всех других видов политики, нормативные правовые акты используются в качестве правового фундамента для ее реализации.

Такие акты содержат в основном нормы организационного и процессуального характера, которые проявляются в регламентировании порядка совершения правотворческих операций и правоприменительных действий. Сюда же относится и совокупность правовых актов, предметом регулирования которых выступают административно-управленческие отношения, т.е. отношения власти-подчинения в иерархической структуре государственных органов.

В заключение можно сделать вывод, что правотворчество имеет особый статус и занимает особое место в юридической политике государства.

Во-первых, именно здесь происходит окончательный переход с политического уровня решения проблемы на правовой, политическая воля государства обретает нормативную оформленность.

При этом не следует смешивать правотворчество как элемент юридической политики, т.е. как процесс формирования и закрепления политико-правовых требований государственной власти в каком-либо его источнике, и правотворчество как регламентированную, формализованную процедуру принятия нормативного правового акта законодательным органом государства. В последнем случае следует говорить об организационно-управленческой деятельности государства, обеспечивающей эффективность осуществления юридической политики.

Во-вторых, правотворчество устанавливает «водораздел» между правовой политикой и юридической. Окончание процедуры принятия нормативного правового акта является отправной точкой трансформации первой во вторую. С принятием необходимого нормативного правового обеспечения проведение правовой политики по тому или иному направлению общественного развития завершается, по крайней мере до тех пор, пока не потребуются обновить законодательство. Одновременно, используя созданную или реформированную нормативно-правовую базу, становится

возможным непосредственное проведение в объективной действительности политических установок, становление и формирование юридических отношений, всесторонняя, полная реализация нормативных установлений.

ПОВЫШЕНИЕ ПРЕСТИЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

DOI 10.17223/9785751123611/7

А.А. Трынченков

Вопрос повышения престижа государственной гражданской службы носит огромное практическое значение. Невозможно добиться привлечения на государственную службу высокопрофессиональных служащих без обеспечения высокого престижа данного вида деятельности. А без профессионалов высокого уровня, в свою очередь, нельзя претендовать на качественное государственное управление, поскольку именно государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий госорганов и лиц, замещающих госдолжности. Ещё в 2004 г. Президент РФ В.В. Путин в своём ежегодном Послании говорил о снижении уровня общественного престижа государственной службы, ее обесценивании, непривлекательности для образованных, высококвалифицированных, инициативных специалистов¹.

Ранее, в 2000 г., на волне интереса к вопросам организации и осуществления государственной службы в Российской Федерации в Тамбовском государственном университете была успешно защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук «Престиж государственной службы: Проблемы социологического исследования». Несмотря на то, что диссертация была выполнена по специальности «социология духовной жизни» и собственно правовых аспектов не содержит, можно использовать сам подход к определению понятия и содержания «престижа государственной службы». Так, автор в автореферате работы резюмирует, что «престижем становится интегральная

¹ Послание Федеральному собранию Российской Федерации: Текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального собрания РФ в Кремле 26 мая 2004 г. // Рос. газета. 2004. 27 мая.

оценка, синтезирующая все ценности, приписываемые обществом данному объекту. Престиж есть результат соответствия социально значимых характеристик объекта шкале ценностей, сложившихся в данном обществе. В то же время престиж иерархизирует ценности по какому-либо совокупному критерию»¹.

Другими словами, ставя задачу повышения престижа государственной службы, во-первых, необходимо понимать систему ценностей в современном российском обществе и, во-вторых, ясно представлять механизмы интеграции этих ценностей на государственной (гражданской в данном случае) службе. Более того, следует отметить, что часто вопрос стоит даже не о повышении престижа, а о том, чтобы не ронять этот престиж либо корректировать саму систему ценностей общества.

Представляется, что система ценностей в современной России применительно к государственной гражданской службе складывается из двух подсистем: материальной и моральной. И обе подсистемы имеют два уровня: легальный и нелегальный.

Легальные материальные ценности вполне традиционны: уровень заработной платы, наличие социальных льгот и гарантий, в том числе соцстрахования и повышенного пенсионного обеспечения. Моральные ценности имеют не меньший вес и складываются из уровня уважения, «статусности», почтения, признания значимости и высокой роли, эффективности данного социально значимого вида деятельности.

Надо отметить, что помимо легальных материальных и моральных ценностей обществом учитываются и те, о которых не принято говорить открыто. Это не предусмотренные законодательством «преференции», которые сопутствуют статусу государственного гражданского служащего и при реализации которых можно говорить, как минимум, о конфликте интересов или даже о коррупции. Они основаны на использовании должностного положения, так скажем, не в интересах службы: протекционизм, взаимные услуги, использование вверенного государственного имущества в личных целях и т.п., а также взятки, откаты и иные незаконные механизмы «конвертации власти в деньги».

У определённой части населения престиж государственной службы может быть обусловлен и таким явлением, как «стремление

¹ Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat <http://www.dissercat.com/content/prestizh-gosudarstvennoi-sluzhby-problemy-sotsiologicheskogoissledovaniya#ixzz3XonHvCrG>

к власти», объясняющимся психологическими особенностями таких лиц. С точки зрения психодинамической теории в основе такого стремления лежит подсознательная неуверенность в собственных безопасности и ценности. Чем глубже чувство неполноценности (вплоть до комплекса), тем сильнее стремление к превосходству и престижу¹.

Наконец, при рассмотрении вопроса о повышении статуса государственной гражданской службы и привлечении высокопрофессиональных кадров следует учитывать факторы, которые даже при высоком статусе являются своеобразными «демотиваторами» при принятии решения о поступлении на государственную службу. Это ограничения общегражданского статуса либо дополнительные обязанности, которые лицо добровольно принимает на себя, поступая на государственную службу.

Таким образом, повышение статуса государственной гражданской службы возможно путём подготовки и осуществления следующих мероприятий.

Во-первых, это целенаправленная и последовательная работа, направленная на предупреждение и борьбу с коррупцией. Общество и сам аппарат государственных служащих должны прийти к отрицанию коррупционного поведения. Прочих должна останавливать неотвратимая ответственность за коррупционные формы поведения (через механизмы общей превенции). Сюда же можно отнести реальную работу психологов в системе кадровых служб госорганов, которые должны при поступлении на государственную службу выявлять лиц, мотивами поступления для которых являются жажда власти и незаконное обогащение. Результатом этих действий следует полагать рост престижа через учёт в шкале ценностей общества высоких морально-этических качеств, честности и неподкупности государственного служащего.

Во-вторых, это информирование общества о содержании деятельности государственных служащих, о важности и сложности работы аппарата, уровне решаемых ими задач. Ю.Н. Стариллов обоснованно считает, что «это благоприятно влияет на общественное мнение, под воздействием которого работа как всего государственного аппарата, так и государственного служащего (персонала) может

¹ Хьелл Л., Зиглер Д. Теории личности. СПб., 1997. С. 167–171.

улучшиться»¹. Именно данный механизм может помочь решить конфликт граждан с чиновниками, который имеет постоянный характер и обусловлен объективными причинами².

В-третьих, на законодательном уровне должен соблюдаться баланс льгот и гарантий для государственного служащего, с одной стороны, и запретов, требований и ограничений – с другой. В противном случае все перечисленные выше мероприятия могут отказаться неэффективными. Неконкурентная заработная плата, несущественные или декларативные льготы и гарантии и все усиливающееся ограничение прав госслужащих и возложение на них дополнительных, достаточно серьёзных требований могут серьёзно понизить рейтинг оценки обществом данного вида деятельности.

ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ

DOI 10.17223/9785751123611/8

С.В. Ведяшкин

Функция как категория, имеющая определенное содержание, исследуется многими науками, в том числе и правоведением. В литературе предложен ряд определений этого понятия. С.И. Ожегов в «Словаре русского языка» указывал, что функция – это зависящая от другого и изменяющаяся по мере трансформации этого другого³. Для права – социального феномена подобная зависимость характерна для сущности права и его функций, как одной из сторон этого многогранного явления. В философии функция определяется как внешние проявления свойств каково-либо объекта в данной системе отношений⁴.

В начале XX в. Л. Дюги, а впоследствии и К. Реннер обращаются к изучению проблем, связанных с функциями права. Отправной точкой исследования была теория, в соответствии с которой право

¹ Стариков Ю.Н. Служебное право. М., 1996. с. 225.

² Б. Гурней выделял следующие поводы, которые, по мнению населения, имеются для недовольства чиновниками: паразитизм, разгильдяйство, безответственность, неэффективность их работы, вмешательство в сферу частных интересов, негуманность. Автор писал: «Такие упреки делались во все времена и во всех странах» (см.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 280).

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1980. С. 416.

⁴ Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. М., 1972. С. 448.

должно функционировать в интересах всего общества. Ученые называли экономическую, производственную, распределительную, потребительскую функции и функцию преемства¹.

В России вопросы функционального назначения права в 1907 г. исследовались Л. Петражицким. Он отстаивал дуализм функций права, выделяя распределительную и организационную функции². Ученый исходил из того, что орудия и средства производства юридически закрепляются за конкретными субъектами (проявление распределительной функции), а установление компетенции органов власти и признание человеком их правомочий свидетельствует, по мнению Л. Петражицкого, о проявлении организационной функции права.

Н.М. Коркунов особо выделял разделяющую функцию права, ссылаясь на различные потребности людей³ и необходимость разграничения их интересов с помощью права.

В период развития и становления советской юридической науки ученые-юристы неоднократно обращались к анализу функций права. Так, С.С. Алексеев полагал, что активная роль права выражается в его функциях, определяя их как направления правового воздействия, выражающие роль права в организации (упорядочении) общественных отношений⁴. Функции права, рассматриваемые под углом зрения назначения права для регулируемых отношений, он подразделял на: регулятивную статическую, выражающуюся в воздействии права на общественные отношения путем их закрепления в тех или иных правовых институтах; регулятивную динамическую, реализующуюся в процессе воздействия права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики), и охранительную, отождествляя ее с правовым воздействием, направленным на охрану общественных отношений, их неприкосновенность⁵.

Т.Г. Ткаченко полагал, что под функциями права можно понимать конкретную роль (действие) права по организации общественных отношений⁶.

¹ *Радько Т.Н.* Основные функции социалистического права. Волгоград, 1970. С. 11–12.

² *Петражицкий Л.Б.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. С. 177–209.

³ *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1909. С. 61.

⁴ *Алексеев С.С.* Общая теория права. М.: Изд-во ЮЛ, 1981. С. 191.

⁵ Там же. С. 192–193.

⁶ *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 34.

У отдельных ученых-отраслевиков данный вопрос также вызывал известный интерес, в частности, ими предлагалось под функциями права понимать «основные направления правового воздействия на общественные отношения, определяемые главными задачами государства на соответствующем этапе его развития, так и правового регулирования данной совокупности норм для достижения поставленных целей»¹. В данном случае ученые объединили два нетождественных понятия: а) правовое регулирование; б) правовое воздействие. По своему содержанию и объему они существенно отличаются друг от друга, и не могут быть объединены для характеристики такой категории, как функция права.

Для современной теории права превалирующим является то, что функции права представляют собой основные, ведущие направления правового воздействия на общественные отношения, входящие в предмет той или иной отрасли права.

Т.В. Кашанина предлагает «синтезировать определение» из множества существующих вариантов и под функцией права, правового регулирования понимать либо его социальное назначение, либо направление правового воздействия на общественные отношения, либо то и другое вместе². Этот подход приводит в итоге к выделению двух групп функций права: социальной и юридической.

По мнению Т.Н. Радько, понятие «функция права» также должно охватывать одновременно как назначение права, так и направления его воздействия на общественно значимые отношения³. При этом рассматриваемая категория выступает как реализация социального назначения права и представляет собой единство двух указанных составляющих.

Общетеоретический анализ функций в правовой науке позволяет сделать вывод о том, что понятие и содержание функции права во многом зависят от его структуры, целей, задач. Всякая попытка исследовать эту проблему без обращения к изучению конкретного содержания правового регулирования на уровне отрасли, подотрасли, института или особенностей иной группы

¹ Андреев В.С., Пашков А.С., Смирнов О.В., Смолярчук В.И. Проблемы общей части трудового права // Правоведение. 1980. № 2. С. 65.

² Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. М., 1995. С. 130–132.

³ Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. С. 25.

норм будет малоэффективной. Изучать абстрактные юридические понятия, используя для этого подобные им абстракции, крайне сложно. Любое категориальное понятие как абстракция является обобщением проявления закономерностей в ее частном проявлении. Следовательно, уточнение понятия функции права следует искать в анализе эмпирического правового материала, практике правового регулирования, нормотворческой деятельности. В административном праве России уже сравнительно давно было отмечено, что функции права – это направления правового воздействия на общественные отношения и, следовательно, вне предмета правового регулирования они проявляться не могут.

Для каждой отрасли российского права характерно наличие общеправовых и специальных функций. В условиях рыночных отношений необходима система административного права, которая бы не опровергла сама себя в силу внутренних противоречий. Системный подход к структуре административного права предопределен в известной мере выявлением его функций. Функциональный критерий представляет одну из основных характеристик отрасли наряду с предметом, методом, системой и отраслевыми принципами.

Функции административного права, безусловно, подчеркивают его специфику. В них преимущественно проявляются свойства, присущие прежде всего этой отрасли. Но при этом не следует пренебрегать изучением общих функциональных направлений правового регулирования. Необходимо разумное сочетание общих, присущих всем отраслям права, и специальных (характерных только для административного права) направлений воздействия на управленческие общественные отношения. Отрасль административного права является составной частью системы российского права. Функции отрасли права, регулирующей отношения в сфере государственного управления, в известной степени конкретизируют общие функции права в той или иной степени, привнося специфику, свойственную для регулирования отношений, входящих в предмет права административного. Совокупность общих и специальных функций, присущих отрасли, не должна представлять собой простую суммативность. Общие составляют остов, «каркас», на котором базируются специальные функции, имея свое содержание и особенности.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ (ДЕКЛАРАТИВНЫХ) НОРМ

DOI 10.17223/9785751123611/9

А.В. Баранов

Определение эффективности учредительных норм права – проблема многоплановая, связанная с решением многих вопросов методологического, теоретического, прикладного и практического характера.

Очевидным является положение о том, что для оценки эффективности необходимо использовать не только количественные, но и качественные характеристики.

Рассматривая вопрос об определении эффективности учредительных норм права, весьма затруднительно вести речь о каких-либо количественных показателях.

В этой связи следует отметить, что эффективность учредительных норм не всегда может быть оценена и измерена эмпирическим путем по формуле соотношения цели и результата, поскольку эти нормы носят идеологический характер, и оценка их эффективности может проводиться лишь на основе промежуточных результатов¹. Поэтому достижение их целей, т.е. результат их действия вряд ли можно считать окончательным в каждый конкретный период времени. Следовательно, эффективность этих норм может рассматриваться только как относительная категория. Полное достижение целей учредительных норм права является идеалом не только собственно правового, но и социального регулирования в целом, и поэтому в реальной жизни оно вряд ли возможно.

На первый план при определении эффективности учредительных норм права должны выходить не количественные, а именно качественные критерии.

Исследование эффективности рассматриваемой категории норм предполагает учет их качественного содержания, что обуславливается их политическим и идеологическим характером: «...сужение понятия эффективности норм права эмпирической трактовкой явно

¹ См.: *Оносов Ю.В.* Диалектика соотношения социальной и юридической эффективности правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 62.

проявляется при изучении норм, цель которых сводится к обеспечению демократических прав и свобод»¹.

В обществе до сих пор достаточно распространенным является мнение о том, что конституционные нормы, и в первую очередь учредительные нормы, закрепленные в статьях Конституции РФ, являются своеобразной торжественно провозглашенной декларацией, положения которой сами по себе не могут оказывать регулирующего воздействия на общественные отношения. С подобной позицией вряд ли можно согласиться. Учредительные нормы, закрепленные в Конституции РФ, оказывают непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения, не просто закрепляя существующий общественный строй, но и задавая ориентиры для его развития. Конституционные положения, провозглашающие демократические и правовые начала российской государственности, высшую ценность прав и свобод человека выступают базовыми категориями, формирующими правовое сознание и правовую культуру российского общества, личности, моделирующими определенный путь развития общества и государства. основополагающий характер положений, закрепленных в Конституции, позволяет им выступать в качестве одного из важнейших факторов, обеспечивающих целостность и стабильность всей системы российского права. Они являются ведущими ориентирами как для нормотворческого процесса, так и деятельности по реализации правовых норм. Регулирующее воздействие учредительных правовых норм, закрепленных в Конституции, проявляется в их общем влиянии на политическую, экономическую и социальную структуры жизни в обществе и государстве².

Предлагаемый подход к определению эффективности учредительных норм права носит субъективно-объективный характер. Учредительные нормы должны адекватно соответствовать существующим в обществе экономическим, политическим, социально-культурным реалиям, закреплять нравственные, духовные начала жизни общества и в то же время определять стратегические перспективы социального развития, моделируя его нормативную основу. В этом находят свое проявление объективные начала правового регулирования и соответственно объективная составляющая его эф-

¹ Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 77.

² См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1997. С. 194.

фективности. Но в то же время закрепление содержания учредительных норм права в нормативно-правовых предписаниях во многом зависит от субъективных проявлений воли лица, осуществляющего правотворческую деятельность, его внутренних политико-идеологических установок, личностных качеств, уровня правового сознания и правовой культуры.

В еще большей степени субъективные начала проявляются в оценке, с точки зрения качественного подхода, эффективности учредительных норм. Здесь психологические, нравственные установки, политические предпочтения и т.п. в значительной степени будут оказывать влияние на оценку эффективности учредительных норм права, следовательно, эффективность учредительных норм права носит субъективно-оценочный характер. Это объясняется тем, что на оценку эффективности влияют не только объективные, но и субъективные факторы. Эффективность оценивается через призму личностных психологических факторов.

Учредительные нормы должны находить свое закрепление и выражение только в нормативных предписаниях наиболее значимых нормативно-правовых актов, как правило, обладающих высшей юридической силой. Неоправданно большое количество декларативных норм оказывает негативное воздействие на правовое регулирование и формирует в обществе отрицательное отношение к праву.

Эффективность учредительных, как, впрочем, и любых иных системообразующих норм, не может и не должна носить «штурмового» характера. Их действие рассчитано на перспективу, и, следовательно, их эффективность предполагает, хотя и достаточно медленное, но неуклонное повышение авторитета права и закона.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ И ПРАВОПОРЯДКА (С ПОЗИЦИИ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ И СРАВНИТЕЛЬНОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ)

DOI 10.17223/9785751123611/10

М.Ю. Спирин

Теоретическая юриспруденция (общая теория права) рассматривает категорию «правовая система» с применением интегративного подхода в *условно динамическом* и темпоральном значении (в значении потен-

циального развития права на основе свойств объединённых компонентов системы права (в том числе – системы законодательства), а также правовой традиции, господствующей правовой идеологии и правовой политики, юридической практики), а категорию «правопорядок» как результат реализации формально-юридического режима законности – в *реально динамическом* значении в качестве отражения основного способа функционирования механизма правового регулирования в рамках определённого общества и государства.

Правовая система тем самым означает правовую организацию общества или формализацию, материализацию его правовой жизни¹. На основании этого можно сделать принципиальный теоретический вывод о праве (и правовой системе в целом) как основании формирования правопорядка².

Сравнительная юриспруденция (общее сравнительное правоведение) соотносит данные категории с несколько иных позиций: правовая система понимается в двух смыслах – как национальная (государственно-территориальная, или позитивная) правовая система и как наднациональная (надгосударственная, или трансграничная) правовая система. И если национальный (позитивный) смысл системы определяется почти исключительно уровнем и основными векторами развития внутреннего правотворчества, то её наднациональный (трансграничный) смысл зависит от типа «материнской» правовой системы, на базе которого она в своё время образовалась. Правопорядок же (тип правопорядка) как показатель основных результатов развития в обществе определённой правовой традиции появляется на этапе объединения (укрупнения) национальных правовых систем в группы (семьи или круги правовых систем).

Так, по мнению К. Цвайгерта и Х. Кётца, правовой стиль (фактически – тип правопорядка) определяет реально существующие правовые круги (семьи): «...определённый стиль имеют как семьи, так и отдельные правовые системы... Надо стремиться к тому, чтобы научиться распознавать правовые стили и определять правовые семьи и входящие в них отдельные правопорядки в соответствии с индивидуализирующими элементами стиля, дру-

¹ Правовая жизнь в современной России. Теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2005.

² Явич Л.С. Государство и социалистический правопорядок. Л., 1967.

гими факторами, отражающими стилевые особенности правовой семьи или правопорядка»¹.

В то же время стоит отметить и схожие тенденции: правовая система как в теории права, так и в сравнительном правоведении воспринимается как некая завершённая реальность социально-правового характера, которая подлежит изучению в качестве многослойного объекта. Правопорядок же определяется в качестве явления, «прорастающего» сквозь множественные слои правовой системы и дающего возможность обществу видоизменить саму эту систему.

Таким образом, можно сделать вывод: правопорядок является формально-логическим следствием развития правовой системы как в узком, позитивном её значении, так и в надгосударственном (трансграничном) смысле. При этом обе категории для своего объяснения нуждаются в применении комплексного системно-структурного метода познания².

КРИТИКА ТЕОРИИ ИНТЕРЕСА НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫМИ ФОНДАМИ

DOI 10.17223/9785751123611/11

И.В. Фролов

Потребность в государственном регулировании публичными денежными фондами в современном мире основывается на том, что в большинстве развитых стран модель, предусматривающая эффективное вмешательство государственной власти в государственное регулирование публичными финансами, показала свою жизнеспособность. Однако это вмешательство не обосновывается только и исключительно на теории публичного интереса, а сама теория интереса в современных условиях публичных финансов носит вторичный характер. Основные элементы теории интереса противоречат тому, что происходит в механизмах управления и концепции правового регулирования современными российскими финансами и экономикой. Вместе с тем теория интереса в общем

¹ Цвайгерт К., Кёту Х. Сравнительное частное право: в 2 т. / пер. с нем. М., 2010.

² Кашина Т.В. Структура права. М., 2013.

и теория публичного интереса, в частности являются базовыми для правовых конструкций нормативно-правовых актов в сфере публичных денежных фондов. Принципиальная значимость данных выводов определяется тем, что в настоящее время общепризнано, что именно государство должно регулировать экономические отношения, формируя оптимальную макроэкономическую структуру, обеспечивая потребности общества в товарах и услугах, гарантируя социальную защиту малообеспеченных слоев населения, решая вопросы экономической безопасности и суверенитета. Отсутствие качественного государственного вмешательства в экономику приводит к росту социального и имущественного расслоения населения. Это подтверждается ростом показателей децильного коэффициента неравенства доходов. Все это существенно ухудшает экономический климат в стране и влияет на рост коррупции¹.

Современная экономика может быть эффективна только при условии, что она будет регулироваться не только рынком, но и государством. Именно поэтому *классификация всего комплекса механизмов регулирования финансовых отношений на частноправовые и публично-правовые исключительно в рамках реализации теории интереса в праве в полной мере уже не отвечает современным требованиям и юридическим реалиям*. Это объясняется в том числе и тем, что в современной российской теории права практически отсутствует концепция публичного интереса в экономике. Вместе с тем именно на концепции публичного интереса построено практически все нормативное регулирование финансово-правового управления экономической сферы.

Современное понятие публичного интереса как юридической категории в сфере экономических отношений носит весьма дискуссионный характер². Теория интереса фактически исключает учет элементов взаимовлияния поведения государства и участников рынка, а подчинение частного интереса интересу публичному в системе государственно-правового регулирования экономикой практически не допускает механизмов координационного саморегулирования. Имен-

¹ Фролов И.В. Легализация (отмывание) преступных доходов как результат современных показателей публичного макроэкономического управления: проблемы юридической идентификации // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 354. С. 151–152.

² Шерстобоев О.Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3 (96). С. 100–101.

но поэтому современное содержание государственного и финансово-правового регулирования денежных отношений требует теоретического объяснения за рамками теории интереса с учетом реальной необходимости в государственном регулировании экономикой и современным рынком.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ОСНОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

DOI 10.17223/9785751123611/12

Е.А. Куликов

На сегодняшний день можно вести речь о существовании неопределённости оснований юридической ответственности на уровне общей теории права. Большинство учёных к основаниям ответственности относят норму права, правонарушение и правоприменительный акт, выделяя соответственно нормативное, фактическое и организационное основания ответственности. Представляется, что такое понимание основания может быть оценено как собственно юридическое, характерное для предметного поля правовой науки. Если же рассматривать своей задачей подлинно научное осмысление оснований правовой ответственности, то требуется более широкий охват сущности искомого понятия «основание». Необходимо опереться на языковой и философский смысл этого термина.

С лексической точки зрения основание представляет собой нечто такое, на что опирается то или иное явление, основа, повод для существования явления. Основанием юридической ответственности будут выступать те явления или аспекты действительности, на которые она опирается, которые оправдывают её существование и т.п. В Философском энциклопедическом словаре, вошедшем в состав Национальной философской энциклопедии, даётся следующая трактовка данной категории. «Основание – необходимое условие, являющееся предпосылкой существования каких-либо явлений (следствий) и служащее их объяснением». Авторы словаря при этом отмечают, что как категория в системе диалектической логики основание нашло свое отражение в философии Гегеля, по словам которого, «основание есть снятое и разрешенное противоречие»; в соответствии же с воззрениями марксизма «истинное основание вещей постигается лишь посред-

ством раскрытия их сущности, внутренне присущих им противоречий как закона их движения и развития»¹.

Философская трактовка оснований, таким образом, приводит нас к выводу, что основанием явления мы можем считать предпосылку его существования, его достаточное условие, служащую объяснением этого явления, постигаемую через раскрытие сущности явления, внутренне присущих ему противоречий как закона его движения и развития, из оснований явление должно следовать с необходимостью, а также что основание есть снятое и разрешенное противоречие. На подобную трактовку основания опирается, например, В.Д. Филимонов, определяя основания уголовной ответственности². Таким образом, основание юридической ответственности выступает необходимым и достаточным условием, предпосылкой и объяснением её существования, постигается через раскрытие сущности этого явления, внутренне присущих ему противоречий как закона его движения и развития, представляет собой снятое и разрешенное противоречие, при этом ответственность с необходимостью следует из совокупности её оснований. Такая трактовка основания ответственности, в свою очередь, не позволяет ограничиться традиционной системой оснований, а требует учёта философских, социальных и других оправдывающих, объясняющих существование юридической ответственности и её сущность оснований. Самостоятельными основаниями также обладает позитивная юридическая ответственность.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК ОСНОВА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

DOI 10.17223/9785751123611/13

А.А. Чесноков

Не так давно наше общество вступило в новую постиндустриальную – информационную – фазу развития, в которой главными продуктами производства стали информация и знания. Вместе с тем существу-

¹ Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1989 [Электронный ресурс]. Электрон. дан. Национальная философская энциклопедия. Режим доступа: <http://www.termе.ru>

² *Филимонов В.Д.* Уголовная ответственность по российскому законодательству / В.Д. Филимонов. М.: ЮрИнфоР, 2008. С. 20.

ет достаточно аргументированная позиция, что информационные политика, экономика, культура во многом основаны на манипуляции информацией. Уже официально признано существование информационных войн, цель которых не уничтожить противника физически, но получить и закрепить конкурентное преимущество перед ним, сделать его зависимым от контролируемых источников информации.

Поэтому одним из немногих способов защиты индивида, общества, государства сегодня является закрепление и эффективная реализация информационных прав человека.

Следует отметить, что указанный феномен зародился достаточно давно. Для анализа генезиса информационных прав вполне применима концепция поколений прав человека, которую впервые предложил экс-директор департамента ЮНЕСКО по правам человека и мира Карел Васак.

Действительно, если мы обратимся к первому поколению, то увидим свободу мысли, совести, слова. Во втором поколении появляются свобода творчества, право на образование, на доступ к культурным ценностям, на созданную интеллектуальную собственность. Третье поколение привнесло право на защиту от терроризма, на пользование культурным наследием и техническими достижениями человечества, равное право доступа к информационным достижениям цивилизации. По сути, информационные права постоянно развивались, усложняясь и совершенствуясь вместе с общественными отношениями.

Сейчас идет дискуссия о 4–5-м поколениях прав человека, к которым, относят репродуктивные права человека, информационные права (свобода распространения информации и информационная безопасность), право на мир, космос, ядерную и экологическую безопасность и т.п.

Можно предположить, что информационные права первого поколения возникли как компромисс между государством и индивидом, второго – между обществом и государством, третьего – между социальными группами и государством, а формируемые сейчас 4–5-е поколения прав человека являются компромиссом между интересами индивидов, корпораций, государственных органов и являются наиболее системным образованием.

Иначе говоря, формируется целый «пучок» информационных правомочий личности, динамично развивающийся вместе с общест-

вом и сопровождающий каждое поколение прав человека. Сегодня этот процесс породил целую отрасль – информационное право.

Кроме того, можно выделить находящиеся в процессе становления и комплексного закрепления в законодательстве права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти, на информационную безопасность, на пользование Internet и другими информационными ресурсами, а также фактически складывается право на пользование в общественно полезных целях объектами авторского права.

Ключевой же задачей современной России является создание эффективной информационной среды, включая обеспечение информационной прозрачности государственной власти, необходимой для формирования гражданского общества и достижения взаимодействия между обществом, бизнесом, властью на принципах доверия, взаимопонимания и делового партнерства.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КАТЕГОРИИ «ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ»

DOI 10.17223/9785751123611/14

Б.Б. Сулейманов

В правовой науке за последние десятилетия появилось множество новых слов, терминов или категории, которые ранее не использовались либо же применялись в ином значении (например, правовая жизнь», «правовые ошибки» и др.). По ним защищены диссертации, опубликованы монографии и научные статьи; некоторые из них вошли в учебники по теории государства и права. Такая же «участь» постигла и категорию «государственность». Исследователь различных аспектов государственности В.А. Затонский отмечает, что многие учёные не пытались дать дефиницию государственности, употребляя понятия «государство» и «государственность» как тождественные¹. Неясность или расплывчатость слов и терминов становятся препятствием для использования их в целях получения нового знания.

¹ Затонский В.А. Эффективная государственность. М., 2006. 286 с.

Поэтому представляется целесообразным уточнение и раскрытие основных аспектов указанной категории, которые смогут придать ей необходимую определенность. К наиболее важным аспектам, на наш взгляд, можно отнести признаки и определение государственности, элементный состав, а также соотношение со смежными категориями. Крайне важно выявить гносеологические возможности данной категории.

Даже поверхностный анализ научной и учебной литературы позволяет заключить, что «государственность» используется для обозначения и характеристики самых различных государственно-правовых явлений. Е.А. Белканов приводит к любопытному выводу: «государственность сегодня – "удобное" понятие, которое можно использовать как синоним и государства (или даже общества), и функционального состояния его механизма, и лояльности народа к государству, а при необходимости – в "расплывчато-цивилизационном" смысле»¹. Очевидно, такая ситуация не может быть признана нормальной. Приблизительное такое же положение наблюдается и в элементном составе «государственности». В.А. Затонский указывает, что государственная, политическая и правовые системы, «которые, будучи объединены в рамках общества и взаимодействуя (но не сливаясь) друг с другом, образуют ядро, основу любой государственности»².

Получается, что все три системы образует ядро государственности. Тогда напрашивается закономерный вопрос: что составляет не-ядро, т.е. оставшуюся часть категории? Не превращается ли «государственность» в суперкатеорию? На наш взгляд, категорию «государственность» можно раскрывать с позиции системного подхода. Если определить цели государственности, то его структуру можно сформулировать с позиции достижения этих целей. Другими словами, цель определяет и элементный состав государственности. Однако возможны и другие направления исследования. Как известно, публичная власть может иметь различные формы объективизации. Она может функционировать и в государствах, и в государственных образованиях, и т.п. Думается, государственность может стать родовым понятием по отношению к этим формам.

¹ Белканов Е.А. К вопросу о понятии «государственность» // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 97–99.

² Затонский В.А. Эффективная государственность. М., 2006. 286 с.

К ВОПРОСУ О КАЧЕСТВЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

DOI 10.17223/9785751123611/15

Л.В. Гаар

В отечественной юридической науке выделяют достаточное количество критериев качества законодательства, которое является результатом эффективной правотворческой деятельности.

Из всего множества критериев наиболее значимыми являются следующие:

1. Формируемое законодательство должно отвечать реальным сложившимся экономическим, социальным, политическим, национальным, культурным условиям жизнедеятельности общества.

2. Нормативно-правовые акты должны базироваться на естественно-правовых и нравственных началах, общепризнанных нормах и принципах международного права.

3. Действующее законодательство должно обладать «общепольностью» (Г.Ф. Шершеневич), выражать согласованную волю и интересы социальных групп, слоев, индивидов, которым они адресуются.

4. Качественные нормативно-правовые акты стимулируют активное социально полезное поведение субъектов в правовой сфере, повышают правовое сознание и правовую культуру.

5. Правотворческая деятельность должна базироваться на принципах законности и справедливости, свободы и ответственности, юридического равенства и гуманизма, целесообразности, исполнимости и др.

6. Безусловно, законодательство должно быть непротиворечивым, беспробельным, ясно, четко, логично изложенным.

Среди недостатков современного законодательства можно выделить и «традиционные» – пробелы, противоречия, нечеткость формулировок, допускающих неоднозначное толкование. Но сегодня современные российские ученые отмечают тот факт, что в нашей стране порой появляются такие нормативно-правовые акты, которые «...по характеру содержащихся в них предписаний не только не способствуют формированию режима законности, а, напротив, подрывают веру граждан России в построение институтов правового госу-

дарства, торжество социальной справедливости и возможность принятия справедливых законов»¹.

Основные направления повышения качества правотворчества и соответственно законодательства:

Во-первых, необходимо определиться с теоретическими подходами к правопониманию. Думаю, что сегодня все-таки стоит взять за основу интегративный подход, объединяющий начала позитивного и естественного права, обеспечивающий единство формы и содержания. Естественное право вплетает в правовую ткань такие важнейшие общечеловеческие ценности, как свобода, равенство, справедливость, уважение человека и его прав и свобод. Позитивное право объективирует эти начала, придает формальную определенность, общепризнанный и общеобязательный характер.

Во-вторых, государство должно строго следовать демократическим началам, главным среди которых является признание человека, его прав и свобод высшей социальной ценностью, формулируя соответствующие цели, определяющие государственную политику в целом, включая сферу правотворчества. Необходимо добиться, чтобы государство не только декларировало, но и реально воплощало в жизнь поставленные цели, в первую очередь, путем принятия демократических нормативно-правовых актов. «Весь процесс правотворчества начинается с формулирования законодателем представления о социальных ценностях и его целенаправленного стремления придать естественному праву форму закона»².

В-третьих, необходимо активизировать прогностическую деятельность государства на всех уровнях государственной власти. Цели юридического прогнозирования – обеспечение научного предвидения динамики правовых состояний, т.е. меняющихся целей и уровней правового регулирования, и обеспечение оптимального правового воздействия на процессы, происходящие в обществе и государстве, исключение возможных отклонений и получение высоких конечных результатов³.

¹ Корнев В.Н. Правотворчество, правоприменение и содержание права // Научные ведомости. 2008. № 8. С. 35.

² Кожевина М.А. Критерии эффективности правотворчества в контексте интегративного подхода к правопониманию // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 235.

³ Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 6.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ СУБЪЕКТОВ РФ, ВХОДЯЩИХ В СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

DOI 10.17223/9785751123611/16

М.Ю. Зенков

Субъекты РФ, входящие в СФО, в 2004–2014 гг. урегулировали большинство вопросов, отнесенных служебным законодательством к их ведению: приняты региональные законы, установлено необходимое подзаконное регулирование. Однако в Республике Хакасия, Кемеровской и Омской областях региональный закон регулирует не только некоторые вопросы государственной гражданской службы субъекта РФ, но и вопросы, отнесенные к федеральному ведению, а также деятельность лиц, замещающих государственные должности. На эти нарушения пока, к сожалению, не обращено пристального внимания со стороны Прокуратуры РФ.

Отметим разнообразие подходов к формированию законодательства о гражданской службе субъектов РФ: законы Республики Алтай, Забайкальского края содержат приложения, в Омской области, несмотря на наличие кодифицированного акта, утверждены законы о стаже и денежном содержании, в Томской – принято несколько региональных законов, регламентирующих отдельные вопросы гражданской службы.

Развитие гражданской службы субъектов РФ осуществлялось в соответствии с утвержденными в 2009–2010 гг. программами (они были приняты во всех субъектах РФ, входящих в СФО, кроме Красноярского края), в 2014 г. аналогичные программы приняты не всеми регионами. Только в трех субъектах РФ Сибирского федерального округа – Бурятии, Тыве (где фактически списали программу из Бурятии) и Забайкальском крае – программы реализованы во всей системе госорганов. Остальные субъекты ограничились системой органов исполнительной власти, как правило, без особого учета мнения и участия других государственных органов. При этом участие законодательного органа в процессе развития гражданской службы описано исключительно «пассивно» – он должен утвердить соответствующие изменения в законах субъекта РФ.

Во всех программах, несмотря на разные «стартовые» условия их реализации, подтверждается, что правовые основы гражданской службы субъекта РФ сформированы. Кроме того, везде говорится о полномасштабном внедрении конкурсных и иных кадровых технологий (хотя базовые показатели это не демонстрируют – количество должностей, замещенных на конкурсной основе, в ряде субъектов невелико; даже во вполне благополучных субъектах – Омская, Томская, Новосибирская области – этот показатель весьма низок).

Во всех программах планируется совершенствование методик конкурсов, аттестации, квалификационного экзамена, но не конкретизируются причины, содержание предлагаемых изменений. Программы предполагают разработку (вновь?) не только методик, но и порядок реализации соответствующих кадровых технологий. Вместе с тем это противоречит законодательству (порядок проведения конкурса, аттестации, квалификационного экзамена утверждается соответствующим указом Президента РФ).

В реализуемой кадровой политике госорганы проявляют ведомственные интересы, что негативно отражается в качественных (квалификационных) характеристиках кадрового состава, соответственно, снижает эффективность государственного управления. Государственные заказы на ДПО служащих размещаются в образовательных учреждениях, не имеющих опыта организации такого обучения, увеличивается доля служащих, обучающихся дистанционно, сокращаются нормативные сроки повышения квалификации.

Современное состояние государственной службы в РФ характеризуется значительным количеством накопившихся проблем и противоречий, обусловленных наличием большого количества пробелов в правовом регулировании: отсутствует единая целостная система государственной службы, неэффективна кадровая политика.

Необходимы синхронизация федеральной и региональных программ реформирования и развития госслужбы, унификация правового статуса служащих, создание системы управления госслужбой.

О РОЛИ САМООХРАНЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН

DOI 10.17223/9785751123611/17

А.В. Теплякова

Самоохрана является самостоятельной и очень важной формой охраны прав и свобод. Деятельность граждан по самоохране – это сфера проявления их правовой активности¹. Обязанность по охране прав граждан лежит на государстве. Но государство может позволить осуществлять данные действия самим гражданам, а также частным организациям по поручению граждан. В этот момент они начинают действовать не вместо, а вместе с государством².

В научной литературе существуют три позиции относительно понятия самоохраны и ее сущности:

1. Физические и юридические лица не наделены законом юрисдикционными полномочиями, не вправе заниматься охраной. Они могут осуществлять только правовую защиту либо «самозащиту»³.

2. Самоохрана является формой самозащиты.

3. Самостоятельность самоохраны.

Стоит согласиться с последней точкой зрения. Право человека на самоохрану является его абсолютным правом. Самоохрана и самозащита являются самостоятельными формами самообеспечения права. Субъект в случае нарушения его прав применяет меры самозащиты, а для предотвращения нарушений – меры самоохраны.

В качестве признаков самоохраны можно выделить:

1. Является формой охраны прав и свобод человека. Самоохране присущи те же признаки, что и охране, а именно, она применяется для предотвращения нарушений прав и осуществляется гражданином постоянно, независимо от наличия опасности.

2. Осуществляется без вмешательства государственных органов, но при их возможной поддержке. Предполагает самостоятельность, добровольность, инициативность поведения личности. Это деятельность по охране самого себя, своего имущества свои-

¹ Шафиров В.М. Естественное-позитивное право: введение в теорию. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004. 260 с.

² Pitschas R. Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienst // DÖV. 1997. С. 393–398.

³ Никитин А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве // Государство и право. 2008. № 4. С. 21–26.

ми силами¹. Для охраны своих прав граждане также могут прибегнуть к помощи других лиц и организаций, которые осуществляют охрану прав граждан, но при этом не входят в систему публичных органов власти.

3. При осуществлении самоохраны граждане должны действовать правомерно.

4. Самоохрана может осуществляться как фактическими, так и юридическими действиями. Граждане могут охранять свои права через выражение своего мнения, создавая общественные объединения или иные организации. Также они могут осуществлять охрану своих прав определенными фактическими действиями, устанавливая железную входную дверь или забор с электрическим током или же установить охранную сигнализацию.

Таким образом, самоохрана может пониматься в широком и узком смысле. В широком смысле под самоохраной необходимо понимать совокупность мер, предпринимаемых инициативными гражданами для предотвращения нарушения собственных прав, как самостоятельно, так и с помощью других лиц. В узком смысле под самоохраной мы понимаем совокупность мер, принимаемых самим гражданином для охраны своих прав и законных интересов без помощи других граждан.

О ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИ ОРГАНИЗОВАННОМ ОБЩЕСТВЕ

DOI 10.17223/9785751123611/18

А.А. Габов

В литературе высказана точка зрения, согласно которой можно именовать полностью централизованным государство, в котором все его государственные органы распространяют свою компетенцию на его территорию целиком². В самом деле, наличие соотношения централизации и децентрализации немислимо вне социальной целост-

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1994. 907 с.

² См.: Дробышевский С.А. Из классических учений о политике и праве XX века: актуальные идеи Г. Еллинека и Д. Истона / С.А. Дробышевский. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 46; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 462, 467–468.

ности, в которой имеются органы управления всей этой целостностью, распадающиеся на два вида. Из них структуры первого вида распространяют свою компетенцию на всю целостность. Органы же управления всей целостностью второго вида распространяют свою компетенцию на части целостности. Такова обязательная среда для существования соотношения централизации и децентрализации, т.е. положения, когда рассматриваемая целостность частично централизована, а частично нет применительно к функционированию системы органов управления всем этим социальным организмом.

Эта среда присутствует в политически организованных обществах, в том числе и догосударственных. Отличающиеся её наличием политически организованные общества могут описываться как такие, где существует соотношение централизации и децентрализации между органами управления всей целостностью двух видов. Это и есть проблема централизации и децентрализации.

Анализируемой проблемы соотношения централизации и децентрализации не существует в локальных группах кочующих охотников-собирателей, в независимых деревнях примитивных земледельцев и скотоводов, а также оседлых охотников-собирателей. Так же обстоят дела и в некоторых государствах. Эти три вида политически организованных обществ объединяются общей чертой. Система органов управления всей такой социальной целостностью включает только один вид институтов, распространяющих свою компетенцию на упомянутую целостность целиком¹.

Однако политическая централизация и децентрализация оправданно понимается и иначе. Соотношение централизации и децентрализации еще одного типа существует в любой социальной целостности, где есть органы её управления, отделенные от членов этой целостности. В этом случае органы управления целостности могут поручать часть своих функций отдельным её членам. В результате последние выполняют функции органов управления всей целостностью. Примеры этого в политически организованном обществе таковы. Отдельным людям предоставляется возможность возбуждать юридические дела в случае правонарушений в зависимости от своего желания (дела частного обвинения). Отдельные граждане как избиратели участвуют в выборах государственных органов. С точки зре-

¹ Дробышевский С.А. Указ. соч. С. 46; Еллинек Г. Указ. соч. С. 462, 467–468.

ния Г. Еллинека, в этом случае граждане сами выполняют функции государственных органов.

Отсюда ясен вывод для истории политической централизации и децентрализации. Историческое развитие первого описанного типа политической централизации и децентрализации начинается с эпохи вождеств и включает все последующие политически организованные общества, кроме некоторых исключений. Такими исключениями являются государства, в которых нет государственных органов, распространяющих свою компетенцию на часть государства. Политическая централизация и децентрализация второго описанного типа начинается с локальных групп кочующих охотников-собирателей. Она продолжается всю последующую историю политически организованных обществ. Причем начиная с эпохи вождеств оба описанных типа политической централизации и децентрализации присутствуют в каждом политически организованном обществе.

ИДЕЯ СВОБОДЫ В ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ Б. КОНСТАНА

DOI 10.17223/9785751123611/19

А.М. Дегтярева

Идеи великих просветителей XVIII в. положили начало либеральной политической философии во Франции, однако решительный поворот исторических событий в ходе Великой французской революции внес существенные коррективы в развитие либеральной идеологии. Опыт революции показал, что идея суверенитета народа, такая привлекательная в теории, на деле может обернуться тиранией нового рода, более широкой, чем тирания старого порядка, если используется властью во вред всему социальному целому¹. Основной темой французского либерализма первой четверти XIX в. стала проблема соотношения суверенитета народа и идеи свободы. Наиболее полное свое выражение она получила в политическом творчестве Бенжамена Констана, главного теоретика французского либерализма, предложившего новое понятие свободы в соответствии с запросами современного ему общества.

¹ См. работы Б. Констана «О действиях террора» (1797) и «О политических реакциях» (1797).

Концепция свободы Констана – это свобода от вмешательства власти в автономную область личных прав. По мнению Констана, свобода состоит не в том, чтобы власть находилась в руках народа, как утверждал Ж.-Ж. Руссо, а в независимости индивида от государственной власти. Современному человеку чуждо, считает Констан, античное понимание свободы как полновластия народа, предполагающего постоянное и деятельное участие каждого в коллективном осуществлении власти. Для него свобода – это прежде всего «мирное пользование личной независимостью». В своей статье «О свободе древних в сравнении со свободой новых народов» Констан формулирует фундаментальное различие между античным и современным пониманием свободы. Свобода в древних полисах была политической свободой и обеспечивала каждому гражданину наибольшее участие в осуществлении власти: в принятии законов, в избрании должностных лиц, в отправлении правосудия, в решении вопросов войны и мира. Личная же свобода античных граждан была существенно ограничена вследствие жесткой регламентации государством-полисом всех сторон частной жизни, в том числе и религиозной. Таким образом, у древних народов индивид являлся сувереном при разрешении общих дел и рабом в отношении частных дел. Свобода же новых народов, подчеркивает Констан, есть по преимуществу свобода личная, гражданская. У современных народов, в отличие от античных, индивид, будучи свободен в своей частной жизни, ограничен как суверен и даже в самых демократических государствах только кажется сувереном. Основная проблема современного человека – научиться разумно сочетать обе свободы – и личную, и политическую. Эти идеи Констана стали прочным достоянием политической науки и сохраняют актуальность до наших дней.

Современная свобода, по мнению Констана, состоит в независимости граждан от произвола государства. Права индивида – личная свобода, свобода совести, мнений, передвижения, распоряжения своей собственностью и некоторые другие – являются независимыми и неприкосновенными для государственной власти, которая устанавливается для того, чтобы их охранять, а не уничтожать. Власть, посягающая на эти права, уничтожает свое собственное законное основание. Этого не понял Руссо, который требовал передачи обществу всех личных прав и полагал, что «общественный договор дает политическому организму неограниченную власть над всеми его

членами». Исходя из того, что общая воля не может ошибаться и всегда направлена на общее благо, Руссо полагал, что суверенитет народа имеет непогрешимый и абсолютный характер.

Соглашаясь с Руссо в том, что начало народного суверенитета составляет основание всякого законного порядка, Констан настаивал на том, что необходимо определить его границы: если придать суверенитету безграничную широту, свобода может быть утрачена вопреки этому принципу. Есть сфера человеческого существования, которая по праву остается вне всякой социальной компетенции. Там, где начинается независимое личное существование, юрисдикция суверенитета народа заканчивается; и если общая власть переходит эту грань, она обращается в такой же деспотизм, как и произвол одного лица. Согласия большинства совершенно недостаточно, чтобы в любом случае узаконить его действия. Любой деспотизм незаконен, даже если он ссылается на волю народа. «Когда вся нация в целом угнетает хотя бы одного гражданина, власть ее перестает быть легитимной»¹.

Этой истины недооценивал Руссо, и его ошибка, как полагал Констан, превратила «Общественный договор», на который так часто ссылаются сторонники свободы, в самого ужасного пособника всех видов деспотизма. Он постулирует полное отчуждение индивида со всеми его правами в пользу общества, объявляя при этом, что суверен не может нанести вреда никому из своих членов; что поскольку каждый отдает всего себя, то условия равны для всех и каждый приобретает в отношении всех членов сообщества те же права, что и отдает. Но Руссо забывает, что все защитные качества, которые он приписывает абстрактному существу, называемому им сувереном, обусловлены тем, что существо это состоит из всех индивидов без исключения. И как только суверен должен приступить к практической реализации своей власти, он вынужден ее делегировать, поскольку сам отправлять ее не способен. Получается так, что действие, осуществляемое от имени всех, волей-неволей находится в распоряжении одного или нескольких, которые пользуются исключительным правом, пожертвованным всеми остальными, и могут стать реальной угрозой для свободы последних. Сам Руссо, испытывая страх перед такого рода последствиями, не нашел иного средства защиты от опасности, как провозгласить, что суверенитет, принадлежащий только всему народу в

¹ Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм / пер. с фр. М.: РОССПЭН, 2000. С. 29.

совокупности и осуществляемый им непосредственно, не может быть ни отчужден, ни делегирован, ни представлен. Но это означало признание деятельности верховной власти невозможной, т.е. фактическое уничтожение провозглашенного им принципа.

Только при условии, что суверенитет будет заключен в известные границы, полагал Констан, свобода граждан будет гарантирована от посягательств на нее со стороны государства. Гарантии индивидуальной свободы он видел в силе общественного мнения и в разделении властей, уравнивающих друг друга. Своей оригинальной концепцией разделения властей Констан внес большой вклад в теорию и практику европейского конституционализма, а его учение о свободе нового типа лежит в основе современных классификаций прав и свобод человека.

ПРЕЗИДЕНТ И ПАРЛАМЕНТ ПО ФРАНЦУЗСКИМ КОНСТИТУЦИЯМ 1946 И 1958 гг.

DOI 10.17223/9785751123611/20

Г.А. Исакова

Конституция Четвертой Французской республики 1946 г. отразила соотношение политических сил в стране вскоре после освобождения. Авторитет и влияние левых партий (коммунистической, социалистической) резко возросли, а они опасались установления режима личной власти генерала де Голля, выступали за верховенство Парламента и его контроль над правительством, т.е. за абсолютный парламентаризм.

По форме правления Франция являлась парламентарной республикой. В соответствии со ст. 13 Конституции только нижняя палата Парламента – Национальная ассамблея – имела право принимать законы и не могла его передать. В начале деятельности каждой Национальной ассамблеи, избираемой на основе всеобщего и прямого избирательного права, Президент Республики намечал председателя Совета министров. Последний представлял на рассмотрение Национальной ассамблеи программу и политику Кабинета, который он намерен образовать. Председатель Совета министров и избранные им министры назначались декретом Президента, но только после того, как председатель Совета министров получил вотум доверия

Ассамблеи при открытом голосовании и абсолютным большинством голосов (ст. 45 и 46 Конституции). Только перед Национальной ассамблеей министры несли коллективную ответственность за общую политику Кабинета и индивидуальную ответственность за их личную деятельность (ст. 48 Конституции).

Верхняя палата парламента – Совет республики – избиралась коммунами и департаментами на основе всеобщего и косвенного избирательного права и обладала лишь совещательными функциями. В соответствии со ст. 20 Конституции Совет республики давал свое заключение на проекты законов и законодательные предложения, принятые Национальной ассамблеей в первом чтении не позже двух месяцев с момента их представления нижней палатой, если заключение не соответствовало тексту, принятому Национальной ассамблеей, проводилось второе чтение по поводу поправок верхней палаты, которые Ассамблея могла принять или отклонить полностью или частично.

Главой государства являлся Президент Республики, который избирался Парламентом на семь лет и мог быть переизбран лишь один раз. Он информировался относительно международных договоров, подписывал и ратифицировал их, обнародовал законы в течение 10 дней и мог в мотивированном письме потребовать их нового рассмотрения. Президент являлся Главой вооруженных сил, председательствовал в Конституционном комитете, в Высшем совете магистратуры – органе, возглавлявшем всю судебную систему.

В то же время Президент был лишен права роспуска нижней палаты, назначения по своему выбору высших должностных лиц. Каждый его акт должен быть скреплен председателем Совета министров и одним из министров.

Политический строй Четвертой республики довольно быстро разочаровал французов. Многопартийное соперничество и частая смена правительств не способствовали решению сложных проблем экономики и перестройки экономической структуры. Обострение социальных противоречий и распад колониальной системы требовали активного вмешательства государства и установления твердой власти.

В мае 1958 г. в обстановке ультраправого антиправительственного мятежа в Алжире Парламент привел к власти генерала де Голля, и Конституция того же года была точно «скроена по его мерке».

В Пятой республике эффективным средством укрепления системы властвования должен стать институт главы государства, который является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров и соглашений, следит за осуществлением Конституции и обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов и преемственность государства (ст. 5 Конституции).

Президент теперь единолично назначает премьер-министра и по его предложению министров, а также принимает их отставку, после консультации с премьер-министром и председателями палат парламента может распустить Национальное собрание. В двух случаях – в течение года с момента выборов и в период осуществления Президентом чрезвычайных полномочий – роспуск Национального собрания невозможен.

Оставшись Верховным главнокомандующим Вооруженными силами, Председателем Высшего совета и Комитета национальной обороны, Президент приобрел новые прерогативы в области внешних отношений – сам может вести дипломатические переговоры.

Наконец, глава государства – гарант судебной власти и именно он осуществляет право помилования.

Конституционная реформа 1962 г. заменила косвенные выборы Президента прямыми, что означало дальнейшую персонализацию режима.

Парламент Пятой республики состоит из двух палат – Национального собрания и Сената (ст. 24 Конституции).

Национальное собрание состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого голосования сроком на 5 лет. Сенат избирается косвенным путем сроком на 9 лет, но каждые три года одна треть его состава обновляется. Сенаторы избираются от департаментов.

Французский Парламент осуществляет полномочия, традиционно принадлежащие представительным органам: законодательство, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, контроль за деятельностью исполнительной власти и решение вопросов войны и мира.

Но механизм реализации этих полномочий в Пятой республике отличается большим своеобразием.

НЕКОТОРЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

DOI 10.17223/9785751123611/21

И.А. Котляр

К одним из новаций Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) по сравнению с ранее действовавшим образовательным законодательством относится регламентация правового статуса участников образовательных отношений.

Законодательное определение получило понятие участников образовательных отношений, к которым относятся обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность¹.

В новом Законе об образовании, в отличие от ранее действовавшего, подробно описаны основные права обучающихся, а также нашли свое отражение и новые права, о которых не упоминалось ранее. К примеру, право на получение бесплатной психолого-педагогической коррекции, что является актуальным в последнее время, поскольку по статистике на 1000 студентов приходится свыше 350 случаев различных заболеваний². Однако закрепляя субъективные права участников образовательных отношений, новый закон не всегда устанавливает механизм их реализации. В частности, закрепляя право обучающегося на опубликование своих работ в изданиях образовательной организации на бесплатной основе, данное право реализуется только в том случае, если у организации имеются такие издания. В ситуации, когда у организации отсутствуют собственные издания, обучающийся не может получить полноценную реализацию предоставленного законом права, что свидетельствует о неэффективности правового регулирования.

¹ Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² Петрова Е.И. Состояние здоровья – один из факторов формирования социальных деформаций в поведении молодежи на начальных этапах профессионального обучения // Физическое воспитание и детско-юношеский спорт. 2013. № 1. С. 88–97.

Родители являются полноправными участниками образовательных отношений, помимо прав и обязанностей в Законе об образовании отражена также их ответственность. Новацией законодательства является закрепление приоритета родителей на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. На реализацию этой составляющей направлено, в том числе, право родителей дать ребенку в семье дошкольное и общее образование.

Впервые на законодательном уровне государством признается особый правовой статус педагогических работников, чему посвящена самостоятельная глава в Законе об образовании. Подробно описаны их академические права и свободы, существенным нововведением стало установление гарантии уровня заработной платы педагогических работников (ч. 3 ст. 99). Однако в Законе указано, что права, свободы, обязанности, ответственность педагогов устанавливаются как на уровне федерального законодательства, так и на уровне регионального. В связи с этим является открытым вопрос, в какой мере законодательство субъектов РФ может расширять права, и, в первую очередь, обязанности рассматриваемых участников образовательных отношений. Представляется необходимым разграничить перечень вопросов, которые могут решаться на уровне субъектов РФ, чтобы исключить возможного неравноправия в правовом положении педагогов.

Претерпели изменения и положения, касающиеся организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Используемый ранее термин «образовательное учреждение» был заменен понятием «образовательная организация», что соответствует положениям гражданского законодательства, поскольку понятие «образовательная организация» является более широким, включает в себя различные виды организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в том числе и учреждения. В отличие от ранее действовавшего закона, который устанавливал сложную типологию образовательных организаций, включавшую как их типы, так и виды, новый Закон об образовании предусматривает деление образовательных организаций только на типы в соответствии с образовательными программами. В Законе об образовании установлены требования к содержанию и порядку принятия локальных актов образовательной организации, что ранее отсутствовало в законодательстве. Но зачастую через принятие локальных актов организацией закон оставляет реше-

ние вопросов, связанных с порядком реализации некоторых прав, на уровень самой образовательной организации. К примеру, обучающийся может осваивать наряду с учебными предметами, курсами, по осваиваемой образовательной программе любые другие учебные предметы, курсы, в порядке, установленном организацией. Но при каких условиях происходит такое освоение, в какие сроки и порядке, не упоминается. Организация в данном случае восполняет пробелы в нормативно-правовом акте самостоятельно, что может привести к субъективному усмотрению и нарушению прав участников образовательных отношений. Поэтому следовало бы нормативно закрепить решение вопросов подобных ситуаций.

Определение элементов правового статуса участников образовательного процесса в новом Законе об образовании способствует более четкому пониманию ими своих прав и обязанностей, защите неправомерного применения к ним мер ответственности.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИЗМУ ПОСРЕДСТВОМ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВОМ

DOI 10.17223/9785751123611/22

Я.Е. Верхоглядов

Государство выполняет различные функции для достижения целей, в число которых входит обеспечение безопасности своих граждан. Одной из наиболее опасных угроз для российского государства и его граждан в настоящий момент является экстремизм.

Рассмотрим реализацию идеологической функции государства как один из способов государственно-правового противодействия экстремизму.

Статья 13 Конституция РФ гласит, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной¹.

Следует согласиться с мнением Т.Н. Радько, что нельзя отнести данное положение к достоинствам Конституции РФ 1993 г., по-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Парламентская газета. 2009. № 4. 23–29 янв.

сколькo оно противоречит истории Российского государства, всегда имевшей собственную духовную (идеологическую) силу¹.

Отсутствие государственной идеологии привело российское общество в состояние, когда у него отсутствуют ясные идеологические ориентиры, оно дезориентировано. Данное состояние, как утверждает А.Н. Буховец, – результат фактического прекращения осуществления государством идеологической функции с одновременным проникновением в российскую среду ценностей, сформулированных в иной культуре².

Вакуум, который образовывается в случае неисполнения идеологической функции непосредственно государством, иногда заполняется экстремистской идеологией. Данные социологических исследований свидетельствуют, что как таковой систематической идеологической работы не ведется³.

Согласно статистическим данным МВД РФ, если в 2009 г. зарегистрировано 548 преступлений экстремистской направленности, то в январе – декабре 2014 г. уже 1024 преступления⁴.

Несмотря на профилактическую работу и ужесточение юридической ответственности за экстремистскую деятельность, серьезных результатов достигнуть не получилось по причине частичной неэффективности данных мер.

Учитывая сегодняшнюю действительность, логичен вывод о необходимости скорейшей актуализации внимания на реализации идеологической функции государства, которая должна быть реализована в тесном взаимодействии с обществом в целях профилактики и противодействия экстремизму. Как пример, разработка четкой комплексной государственно-правовой политики; создание директивных документов типа стратегии противодействия экстремизму с постановкой во главу угла качественной профилактики с неослабляемым противодействием любым проявлениям экстремизма.

¹ *Радько Т.Н.* Об идеологической функции права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4(93). С. 72–78.

² *Буховец А.Н.* Идеологическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2002.

³ *Роговая А.В.* О взаимодействии правоохранительных органов и гражданского общества в противодействии распространению идеологии экстремизма и терроризма (экспертное мнение) // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 38–42.

⁴ Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (дата обращения: 28.01.2015).

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ ТОМСКОЙ ГУБЕРНИИ НАЦИОНАЛЬНОМУ И РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

DOI 10.17223/9785751123611/23

В.М. Антропов

Современное законодательство относит экстремизм к категории преступлений против государственной власти. Проблема противодействия экстремизму является одной из наиболее актуальных в деятельности правоохранительных органов. При этом было бы ошибкой считать, что экстремизм является проблемой сегодняшнего дня. Еще в конце XIX – начале XX в. органами полиции Российской империи осуществлялся комплекс мер по противодействию экстремизму – политическому, национальному и религиозному.

После объявления Манифеста 17 октября 1905 г. появилась возможность легального существования общественных и политических организаций, в том числе созданных по национальному признаку. Так, при Томском Императорском университете было организовано Украинское землячество («громада»), которое, по мнению начальника Томского губернского жандармского управления полковника С.А. Романова, представляло собой оплот националистов, которые занимались только агитацией своих земляков с целью втягивания их в борьбу за автономию Украины. Под давлением жандармерии администрация Томского университета была вынуждена прекратить деятельность землячества в мае 1910 г.¹

Серьезную обеспокоенность властей вызывали различные национальные движения, часто имеющие радикальный экстремистский характер.

В начале XX в. среди аборигенов Горного Алтая начала распространяться новая религия – бурханизм, последователи которой отказались признавать русское правительство². В июне 1904 г. в верховьях р. Чарыш между полицейскими и собравшимися для

¹ *Вахонина О.В.* Украинское землячество при Императорском Томском университете // Вопросы истории, международных отношений и документоведения: сб. трудов студентов и аспирантов исторического факультета. Вып. 5. Томск, 2010.

² *Данилин А.Г.* Бурханизм (Из истории национально-освободительного движения в Горном Алтае). Горно-Алтайск, 1993.

массового моления алтайцами-бурханистами произошло вооруженное столкновение. При этом, согласно докладу ротмистра Завьялова начальнику Томского губернского жандармского управления, были убиты 3 человека¹.

Также на территории Томской губернии действовала мусульманская секта «Ваисовский божий полк». Сектанты признавали над собою лишь власть императора и подчиненного ему военного начальства, но отказывались повиноваться представителям гражданской администрации и суда². К ним присоединялись «как целые семейства мусульманские, так и христианские, принимая ислам и становясь ваисовцами»³.

Отказ от уплаты податей и проведения выборов должностных лиц жителями аула Бугояк Каинского уезда в 1913 г. привел к вооруженному противостоянию. Характерно, что сопротивлялись не только сами ваисовцы, но и их жены. В результате 19 человек были арестованы, а все взрослое население аула оштрафовано⁴.

Таким образом, органами полиции Томской губернии осуществлялось определенное противодействие экстремистским проявлениям, которые на рубеже XIX–XX вв. приобрели национально-религиозную окраску. Однако неспособность государственного аппарата в целом и полиции в частности оперативно реагировать на деятельность экстремистских организаций в конечном итоге привела к падению самодержавия.

¹ ГАТО. Ф. 411. Оп 1. Д. 124. Л. 36.

² РГИА. Ф. 821. Оп. 8. Д. 842. Л. 83–85.

³ Wajsow, ChodjaMuchammedGajan. Wajsow, wajsowsyistosunek do nichLwaTolstoja // RocznikTatarski. Wilno, 1932. Т. 1.

⁴ Файзрахманов Г.Л. Сибирские татары в составе российского государства: дис. ... д-ра ист. наук. Казань, 2005.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ИЗБРАННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ (из дневников конституционалиста)

DOI 10.17223/9785751123611/24

М.А. Митюков

Одним из реальных достижений 90-х гг. явилось образование в стране Конституционного Суда. Его деятельность складывалась не просто и противоречиво под влиянием тех политических процессов, которые были свойственны времени конца прошлого и начала нынешнего века. После модернизации статуса Конституционного Суда в 1993–1994 гг. он приобрел полномочие официального толкования Конституции и стал оказывать существенное влияние на её развитие.

Автор этого материала в течение значительного времени (1996, 1998–2005 гг.) являлся полномочным представителем Президента Российской Федерации в Конституционном Суде и излагал позицию главы государства по ряду дел о толковании Конституции Российской Федерации. Неопубликованное ранее выступление по одному из таких дел приводится ниже.

Дело о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации (Дело о «третьем» сроке Президента)¹

Пленарное заседание Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. Председательствующий – *М.В. Баглай*. Докладчик – *О.И. Тиунов*.

¹ Здесь приводится второе – публицистическое название дела, встречающееся в прессе, а также в библиографической литературе (см.: Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков. М.: Кнорус, 2011. С. 425–452) – *прим. авт.*

[Государственная дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании находящихся во взаимосвязи предписаний статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, ссылаясь на неопределенность в их понимании.

Согласно этим конституционным положениям одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (статья 81, часть 3); Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации – России, со дня вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран (пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения»).

Государственная дума просит разъяснить, является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, избранного до вступления в силу ныне действующей Конституции Российской Федерации и осуществлявшего установленные Конституцией Российской Федерации полномочия со дня ее вступления в силу, сроком, предусмотренным статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, т.е. является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, указанный в пункте 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, первым из двух сроков, предусмотренных ее статьей 81 (часть 3). Государственная Дума полагает, что на следующих выборах на должность Президента Российской Федерации может быть избрано лишь лицо, не занимавшее ранее эту должность]¹.

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации²

Митюков М.А. Уважаемый Высокий Суд! Уважаемые представители Государственной думы! Присутствующие!

Запрос Государственной думы Российской Федерации о толковании части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации,

¹ Эта вводная формула воспроизводится по решению Конституционного Суда по настоящему делу. Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. С. 103–115 // Архив Конституционного Суда РФ.

² Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. С. 103–115 // Архив Конституционного Суда РФ.

чительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации при внимательном рассмотрении оставляет, к сожалению, впечатление крайней противоречивости и двойственности. Формально он посвящен исключительно вопросам права, толкованию якобы недостаточно ясных норм Конституции Российской Федерации вне связи с конкретной общественно-политической ситуацией в стране, вне связи с конкретными личностями, занимающими высокие государственные посты.

Действительно, в запросе ни разу не упоминается действующий Президент Российской Федерации. Но не нужно быть особенно искусственным юристом или политиком, чтобы со всей очевидностью понимать, что рассматриваемый запрос Государственной думы имеет в виду не Президента Российской Федерации вообще, данный запрос непосредственно касается конкретного человека – ныне действующего Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина.

Формальное обращение Государственной думы к темам высоким и вечным – толкованию норм Основного закона государства, к сожалению, на деле оказывается не более чем политической акцией. За внешне безупречной формой запроса скрывается конъюнктурное содержание, за псевдоконституционным смыслом – политический интерес. Однако формальная юридическая чистота запроса вряд ли позволит его авторам вовлечь Высочайший Суд в разрешение политических конфликтов между ветвями власти.

Согласно статье 3 (пункт 7) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Поскольку указанный запрос Государственной думы, на наш взгляд, является не конституционно-правовым, а политическим, то есть основание для обсуждения Высочайшим Судом в совещательной комнате вопроса о прекращении дела, поскольку решение вопросов политической целесообразности не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не раз официально заявлял, что не будет выдвигать свою кандидатуру на выборах 2000 года. В связи с этим можно привести официальные высказывания Бориса Николаевича Ельцина. Цитирую. Первого сентября 1997 года при посещении московской школы Президент Российской Федерации сказал следующее: «Я больше баллотироваться не буду. Надо дать

дорогу молодым». Девятого октября 1997 года Борис Николаевич Ельцин заявил журналистам по прилету в Страсбург (Франция): «Я на третий срок не буду выставлять свою кандидатуру и ради этого изменять Конституцию России». 30 января 1998 года на встрече в Кремле с редакторами российских средств массовой информации Президент заявил, что не станет выдвигать свою кандидатуру на третий срок. 19 июня 1998 года в Костроме Президент заявил, что не будет баллотироваться на очередных президентских выборах в 2000 году. 14 июля 1998 года на встрече с лидерами парламентских фракций и групп в Кремле Борис Николаевич Ельцин повторил, что не будет участвовать в выборах 2000 года. Он сказал: «Я хочу, чтобы в 2000 году Россия спокойно с новым Президентом начала работать». 19 августа 1998 года в программе «Подробности» и 17 августа 1998 года в программе «Зеркало» канала РТР, ведущий Николай Сванидзе: Борис Николаевич Ельцин еще раз сказал: «Я буду работать как положено по конституционному сроку. В 2000 году будут выборы нового Президента, а сам я участвовать в выборах Президента не буду». Таким образом, воля и позиция Президента Российской Федерации были неоднократно четко обозначены. Неопределенности в понимании положений Конституции Российской Федерации у Президента не имеется. Я рад, что [постоянный представитель Государственной думы в Конституционном Суде] Валерий Васильевич Лазарев тут также заявил, что в настоящее время неопределенности в понимании конституционных норм тоже нет. Следовательно, необходимость в нормативном толковании соответствующих статей Конституции Российской Федерации отпадает, поскольку одним из условий такого толкования является необходимость решения конкретного конституционно-правового вопроса. Очевидно, что такого вопроса нет. А это значит, что запрос Государственной думы Российской Федерации по существу беспредметен.

Тем не менее, если Высочайший Суд сочтет необходимым дать толкование соответствующим нормам Конституции Российской Федерации с точки зрения теоретического интереса, с точки зрения значения для выборов в отдаленной перспективе, полагаю, что указанное толкование не может быть осуществлено вне конкретно-исторического и сравнительно-правового контекста. Толкование части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго Конституции РФ должно также учитывать результаты анализа всего корпуса как действовавшего, так и действующего российского законодательства, касаю-

щегося, в частности, вопросов становления Российской Федерации как самостоятельного суверенного государства, а также учреждения института президента в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике в составе Союза Советских Социалистических Республик и трансформации этого института в новых исторических и конституционно-правовых условиях. Мы полагаем также, что толкование части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации должно быть системным. В частности, указанную статью необходимо соотносить с другими нормами главы четвертой «Президент Российской Федерации». Из сопоставления части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации со статьей 80 следует, что в толкуемой статье речь идет о Президенте как главе государства. Избирался ли Президент в 1991 году до принятия новой российской Конституции именно как глава государства?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к Конституции 1978 года с последующими изменениями, в частности, внесенными Законом РСФСР от 24 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», а также Законом РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», от 24 апреля 1991 года «О выборах Президента Российской Федерации» и от 27 июня 1991 года «О вступлении в должность Президента РСФСР». В российском законодательстве 1991 года Президент определяется как глава исполнительной власти, высшее должностное лицо республики. Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом в РСФСР и главой исполнительной власти РСФСР (статья 121¹ Конституции РСФСР 1978 года с поправками от 24 мая 1991 года).

Согласно новой Конституции Российской Федерации 1993 года Президент Российской Федерации является главой государства (статья 80 часть 1) и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80 часть 2). Исполнительную же власть согласно статьям 110 и 113 Конституции Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации во главе с Председателем Правительства. Аналогичные положения содержатся и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Согласно статье I (части 3) единую систему исполнительной власти в Российской Федерации возглавляет коллегиальный орган Правительства Россий-

ской Федерации, главой которого является Председатель Правительства Российской Федерации (статья 24 часть I).

Кроме того, следует учитывать, что в июне 1991 года, когда состоялись выборы Президента, РСФСР была республикой в составе СССР. В Декларации от 12 июня 1992 года «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» говорилось о том, что РСФСР является республикой в составе обновленного Союза ССР. И юридически Российская Федерация стала самостоятельным и независимым государством только 12 декабря 1991 года, когда Верховный Совет РСФСР денонсировал договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик и ратифицировал Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

Таким образом, поскольку РСФСР не являлась на момент выборов суверенным независимым государством, субъектом мирового сообщества государств, то и учреждение должности Президента республики в то время не означало с юридической точки зрения учреждение должности главы государства, а статус и полномочия Президента республики – главы исполнительной власти, установленные прежней Конституцией РСФСР, не соответствовали статусу и полномочиям главы государства, установленным Конституцией Российской Федерации 1993 года. Часть 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации не может быть вырвана не только из контекста главы 4 Конституции Российской Федерации, но и, собственно, из самой статьи 81. Логически часть 3 статьи 81 конкретизирует и развертывает содержание двух предыдущих частей. Поэтому норма о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, может иметь отношение только к тому лицу, которое избиралось на должность Президента в порядке, установленном частью I статьи 81 Конституции Российской Федерации 1993 года. На сегодняшний день выборы по этому порядку были проведены только один раз в 1996 году.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 36) указывается, что толкованием преодолевается неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации. Исходя из того, что пункт 3 раздела второго «Заключительных и переходных положений» Конституции Российской Федерации в толковании не нуждается, так как он изложен четко и ясно: «Президент Российской Федерации, из-

бранный в соответствии с Конституцией (Основным законом) Российской Федерации – России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран». Действие этой нормы прекратилось 9 августа 1996 года в день принятия присяги Президентом Российской Федерации – главой государства, избранным в соответствии с новой Конституцией. Поэтому названный пункт, как прекративший действие, как уже бездействующий, на наш взгляд, может быть использован лишь в качестве подсобного материала в толковании части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ни в коей мере не может быть истолкован самостоятельно, поскольку в соответствии с действующим законодательством Конституционный Суд толкует действующее право, действующие положения Конституции.

Таким образом, «Заключительные и переходные положения» пункта 3 раздела второго не распространили установленное в части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации ограничение на лицо, избранное на должность Президента РСФСР, до вступления в силу Конституции Российской Федерации. До 9 августа 1996 года Президент Российской Федерации занимал должность не в силу статьи 80 и части I статьи 81 Конституции Российской Федерации 1993 года, а в силу «Заключительных и переходных положений». Поэтому не может считаться избранным на первый срок в установленном порядке.

Из пункта 3 раздела второго «Заключительных и переходных положений» также следует, что до момента проведения выборов, согласно порядку, установленному новой российской Конституцией, Президент бывшей РСФСР не являлся, собственно, главой государства, поскольку он лишь осуществлял полномочия Президента Российской Федерации, установленные Конституцией 1993 года.

Второе, вопрос рассматриваемый сегодня Конституционным Судом Российской Федерации, не является новым. И тем более не является специфически российским. Он актуален практически для всех независимых государств. Не только на так называемом постсоветском, но даже шире – на постсоциалистическом пространстве.

Складывающаяся практика конституционного правосудия в государствах-участниках СНГ сформулировала положения, которые могут представлять интерес для Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, можно упомянуть решения Конституционного Суда Республики Молдова от 29 марта 1996 года о толковании аналогичной статьи 78 (абзац 5) Консти-

туции Республики Молдова и Конституционного Суда Киргизской Республики от 13 июля 1998 года о разрешении спора, связанного с применением пункта два статьи 43 Конституции Киргизской Республики, о возможности участия Президента Киргизской Республики Аскара Акаева на очередных выборах Президента Киргизской Республики в 2000 году.

Обобщенно можно выделить три основных момента в этих решениях.

Первый. Избрание до вступления в силу ныне действующей Конституции не учитывается при определении сроков, которыми ограничивается занятие одним и тем же лицом должности Президента.

Второе. Время пребывания в должности Президента, главы исполнительной власти в период, когда государство не было суверенным и входило в качестве одной из республик в состав СССР, не включается в срок осуществления полномочий главы независимого государства.

Третье. Также не учитывается срок и факт избрания Президентов парламентами, а не всеобщими выборами.

Позвольте, я приведу ряд цитат.

Так, например, Конституционный Суд Республики Молдова считает, цитирую, что «факт учреждения должности Президента Советской Социалистической Республики Молдова и внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию ССР Молдова Законом от 3 сентября 1990 года не имеет юридического эффекта учреждения должности главы государства Республики Молдова, поскольку на тот момент, как и в период до 27 августа 1991 года – день принятия Декларации о независимости Республики Молдова не существовало государства «Республика Молдова», государства суверенного, независимого, единого и неделимого как субъекта мирового сообщества государств».

Исходя из этих аргументов, Конституционный Суд пришел к заключению, что до 15 января 1992 года – даты принятия Присяги нынешним Президентом Республики Молдова, избранного 8 декабря 1991 года на основе всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования, ни одно лицо не осуществляло полномочия главы государства Республики Молдова.

А Конституционный Суд Киргизской Республики указал, что Конституция Киргизской Республики, принятая 5 мая 1993 года, ввела новые принципы организации государства и государственной

власти, соответственно изменила объем и структуру полномочий Президента Киргизской Республики, вызвав необходимость дальнейшей легитимизации новых полномочий Президента Киргизской Республики в пределах срока, на который он был избран на основании Конституции 1978 года. При указанных обстоятельствах этот Конституционный Суд пришел к выводу, что время пребывания Аскара Акаева в соответствии с Конституцией Кыргызстана 1978 года Президентом Союзной Республики Киргизия, входившей в состав федеративного государства – Союза Советских Социалистических Республик, и в последующий период обретения независимости Республикой Киргизия – не может засчитываться в срок избрания Президента Киргизской Республики, предусмотренный статьей 43 Конституции Киргизской Республики от 5 мая 1993 года, аналогичной нашей статье 81(части 3) Конституции Российской Федерации.

Близкие выводы содержатся также в решении № I Конституционного Суда Румынии от 8 сентября 1996 года по жалобам о регистрации господина Иона Илиеску, кандидата на должность Президента Румынии на выборах 3 ноября 1996 года, представленным Центральным избирательным бюро. И решение Конституционного Суда Республики Хорватия от 11 июня 1997 года о количестве сроков, в течение которых одно и то же лицо не может быть Президентом республики.

Мировой опыт, конечно, требует осмысления. Я думаю, и опыт этих стран, причем ряд из этих стран были в таком же состоянии, как и мы, союзными республиками в свое время, требует осмысления.

Исходя из вышеизложенного, прошу Конституционный Суд Российской Федерации вынести следующее решение.

Первое. Установить, что под сроком, предусмотренным статьей 81 (частью 3) Конституции Российской Федерации понимается срок исполнения полномочий Президентом, избранным в соответствии с порядком, установленным частью I статьи 81 Конституции Российской Федерации. И потому норма статьи 81(части 3) Конституции Российской Федерации неприменима к периоду до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Второе. Установить, что пункт третий раздела второго, «Заключительных и переходных положений» Конституции Российской Федерации не меняют смысла части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, поскольку его содержание касается вопросов

обеспечения общественно-политической стабильности и непрерывности государственной жизни страны в переходный период путем сохранения деятельности прежних органов государственной власти до формирования новых, в соответствии с порядком, установленным Конституцией Российской Федерации 1993 года.

Следовательно, срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, избранного до вступления в силу Конституции Российской Федерации и осуществляющего установленные Конституцией Российской Федерации полномочия со дня ее вступления в силу, не может считаться сроком, предусмотренным статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Благодарю за внимание.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-0 (извлечение)

Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Производство по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации прекратить в связи с отсутствием неопределенности в их понимании, поскольку в соответствии с ними Президент Российской Федерации до выборов в июне – июле 1996 года осуществлял свои полномочия первый срок и был в 1996 году избран на второй срок подряд.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, является общеобязательным, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», а также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации

¹ См.: Рос. газета. 1998. 19 нояб.; Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5701; Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН: ИЗМЕНЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГАРАНТИЙ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД

DOI 10.17223/9785751123611/25

И.А. Кравец

Юридические лица в соответствии с российским процессуальным законодательством обладают различными способами защиты своих прав и законных интересов. Институт конституционной жалобы юридического лица является одним из конституционных механизмов защиты и восстановления его имущественных, процессуальных и иных прав. Юридические лица, обладая правом на конституционную жалобу, связывают свой правовой статус в качестве субъектов конституционно-процессуальных отношений с наиболее высоким уровнем регламентации и защиты прав и законных интересов.

Принадлежность юридических лиц к числу субъектов конституционно-процессуальных отношений вызывает потребность осмыслить возможность признания конституционно-правового регулирования статуса юридических лиц. При отсутствии упоминания в Конституции Российской Федерации 1993 г. о юридических лицах является актуальным вопрос об определении конституционных прав юридических лиц, подлежащих защите в Конституционном Суде Российской Федерации, а также выявлению элементов конституционно-правового статуса юридического лица.

В конституционной юриспруденции проблемы защиты прав юридических лиц в рамках конституционного судопроизводства, как и институт конституционной жалобы, изучен недостаточно полно и всесторонне. Значительный вклад в развитие как доктринальных, так и судебно-практических компонентов конституционно-процессуальной юриспруденции в свете защиты прав юридических лиц посредством форм конституционного судопроизводства внесли такие исследователи, как Н.С. Бондарь, Г.А. Гаджиев, В.В. Солдатов.

Однако не только научные взгляды российских ученых-конституционалистов и процессуалистов развивают подходы к пониманию конституционно-правового статуса юридических лиц. Ведущую роль играет нормативно-интерпретационная деятельность Конституционного Суда в сфере определения границ, процессуаль-

ных возможностей и последствий конституционно-процессуальной защиты прав и законных интересов юридических лиц. Конституционный Суд, принимая во внимание особенности сущности юридического лица и природу конституционных прав, обязанностей, принципов и гарантий, распространяет на юридические лица права, обязанности, принципы и гарантии, закреплённые в Конституции РФ.

Нормативно-правовые основы конституционного судопроизводства не дают ответа на вопрос о видах юридических лиц, имеющих право обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой о нарушении их конституционных прав. Представляют интерес практика Конституционного Суда РФ по жалобам юридических лиц, выявление видов и особенностей защищаемых прав. Для целей определения особенностей правового положения можно исходить из существующего в гражданском праве деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации. Для целей обоснованности и приемлемости жалобы в Конституционный Суд РФ важным является иной подход: именно закрепление в нормах главы 2 Конституции РФ прав и обязанностей, которые распространяются на юридические лица, или прав и обязанностей, которые выводятся Конституционным Судом РФ из смысла и содержания принципов правового положения личности.

Правовая природа прав и обязанностей юридических лиц, подлежащих конституционно-правовой и конституционно-процессуальной защите, позволяет разделить их на три группы. 1-я группа – это права и обязанности, которые находят непосредственное закрепление в тексте Конституции РФ (гл. 2). Важно, чтобы данные права соответствовали уставным целям и распространялись на юридические лица. 2-я группа – это отраслевые и законодательно регламентированные права и обязанности, которые имеют генетические связи с конституционными правами и обязанностями. В этом случае важно обосновать генетическую взаимосвязь отраслевого права и конституционного права или обязанности. 3-я группа – это процессуальные права или права в сфере правосудия, которые имеют отраслевое закрепление, но их защита становится возможной благодаря обоснованию взаимосвязи таких прав и конституционных принципов правового положения личности, закреплённых в Конституции РФ, вследствие чего возникает потребность распространения данных принципов на юридические лица в практике конституционного правосудия.

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) в ст. 96 предусматривает, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Федеральном законе (в ред. ФКЗ от 03.11.2010 № 7-ФКЗ). К жалобе помимо документов, перечисленных в ст. 38 ФКЗ о КС, прилагается копия официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима (ст. 97 ФКЗ о КС), если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде (п. 2 в ред. ФКЗ от 04.06.2014 № 9-ФКЗ). Ранее ФКЗ о КС не устанавливал предельный срок обращения с жалобой. После вступления поправок в силу важным является решение вопроса о том, будет ли предельный срок распространяться только на первую судебную инстанцию, в которой было рассмотрено дело, или и на последующие судебные инстанции. Конституционный Суд РФ согласно ст. 98 ФКЗ о КС, приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан, уведомляет об этом суд, принявший последнее судебное постановление по делу заявителя, в котором применен обжалуемый закон, а по требованию заявителя – орган, осуществляющий в соответствии с Федеральным законом исполнение данного судебного постановления, и суд, рассматривающий дело, для которого данное судебное постановление может иметь значение. Соответствующий суд может приостановить исполнение судебного постановления или производство по делу до принятия Конституционным Судом РФ постановления.

Регулирование итогового решения по жалобе претерпело изменения (ст. 100 ФКЗ о КС). По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих постановлений: 1) о признании закона

либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; при этом решение Конституционного Суда РФ, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное ее истолкование и применение в неконституционной интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы, не соответствующей Конституции РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 11.11.2008 № 556-О-Р); 2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ; 3) о признании оспариваемых заявителем положений нормативно-правового акта аналогичными нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу, и поэтому также не соответствующими Конституции РФ либо о констатации факта, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу (п. 3 введен ФКЗ от 03.11.2010 № 7-ФКЗ).

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН «ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

DOI 10.17223/9785751123611/26

Н.А. Волков

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной думой РФ 12 декабря 1996 г. и одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 г.

За прошедшее время в жизни российского общества и его правовой системы произошли существенные изменения, которые потребовали, в свою очередь, внесения изменений и в данный закон.

Первое изменение в него было внесено Федеральным конституционным законом от 16 октября 2006 № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1].

Это изменение позволило Уполномоченному не только обращаться в Государственную думу с предложением о создании парла-

ментской комиссии по расследованию грубых нарушений прав человека, но и принимать участие как в работе этой комиссии, так и в рассмотрении итогов ее работы на заседаниях Государственной думы и Совета Федерации.

Второе изменение было внесено Федеральным конституционным законом от 10 июня 2008 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [2].

Этим изменением гл. III закона была дополнена ст. 36.1, которая создала правовую основу для взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с Общественной палатой РФ и общественными наблюдательными комиссиями, образованными в субъектах РФ.

Третье изменение, внесенное Федеральным конституционным законом от 28.12.2010 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» [3], связано с расширением состава субъектов, которым федеральный Уполномоченный по правам человека направляет ежегодный доклад о своей деятельности. Теперь к их числу стал относиться и председатель Следственного комитета Российской Федерации.

Четвертое изменение в рассматриваемый закон связано с изменениями в судебной системе и в Конституции РФ – упразднением из судебной системы Высшего Арбитражного суда РФ. Это изменение внесено Федеральным конституционным законом от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ [4].

В январе 2015 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин внес в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проект Федерального конституционного закона о внесении новых, уже *пятых по счету*, изменений в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а также проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

Как подчеркивается в представленной Президентом пояснительной записке, данные проекты направлены на совершенствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Литература

1. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/190095/#ixzz3PoZDm2qC>
2. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/193416/#ixzz3PonLLNo0>
3. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12181546/#ixzz3Pos9aqLS>
4. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70609022/#ixzz3PozS5YrY>

О НЕКОТОРЫХ КАЧЕСТВАХ (СВОЙСТВАХ) СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

DOI 10.17223/9785751123611/27

А.М. Барнашов

Судебная власть представляет собой вид деятельности государства в лице уполномоченных на то органов и судей по разрешению споров о праве посредством осуществления правосудия, конституционного и административного контроля, по преодолению противоречий между индивидуальными интересами человека, корпоративными интересами каких-либо объединений людей и волей государства, выраженной в правовой форме.

Судебная власть возникает и учреждается лишь тогда, когда гражданское общество как саморегулирующаяся система находит в себе силы противостоять тирании, бюрократии и создать в государственном механизме специализированные институты, защищающие права человека. Становление судебной власти как полновесной и полнокровной ветви государственной власти – результат правового самоограничения государства, допускающего контроль над собой со стороны независимого и самостоятельного органа – суда, к деятельности которого, как правило, привлекается народ.

В тоталитарном государстве судебные органы не обладают реальными властными полномочиями, они лишь обслуживают «власти предержавные», подчинены им. Так, советские суды считались проводниками политики коммунистической партии и были частью системы правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, наряду с наделенными судебными функциями ВЧК, ГПУ, НКВД, МГБ, особыми совещаниями, «тройками» и другими репрессивными структурами, которые в массовом порядке без процессуальных гарантий незаконно применяли жестокие карательные меры нередко к невиновным [1–2]. Суды были встроены в механизм

административно-партийной системы, в рамках которой находились главные рычаги и ресурсы власти, в том числе и судебные функции.

В демократическом правовом государстве, основанном на принципе разделения властей, судебная власть становится полноправной ветвью государственной власти, наделенной исключительными полномочиями в особой процессуальной форме разрешать возникающие в обществе конфликты правового характера и реальной возможностью воздействовать на другие властные структуры, принимая обязательные для исполнения решения. Назначение судебной власти состоит в том, чтобы, имея достаточные ресурсы, всемерно способствовать утверждению демократических принципов конституционного строя, его стабилизации, укреплению верховенства права и раскрытию его богатого цивилизационного потенциала. Место суда в государственной организации, его роль в обществе в целом традиционно рассматриваются как наиболее точный показатель развитости правовых начал, один из основных критериев осознания и рецепции конкретным социумом ценностей существования неотъемлемых прав и свобод человека, правового государства, разделения властей [3].

Важнейшей качественной характеристикой состояния судебной власти является ее независимость. Независимость судебной власти основывается на ее непосредственном подчинении Конституции. Применение судом Конституции позволяет поднять юридическую ответственность всех ветвей власти за декларируемые в нормах права положения и соотнести их с реальными возможностями, действующим правом, которое может быть защищено судом. Это тот инструмент, который способен заставить функционировать право вопреки неправовым по своему характеру законам, иным нормативным актам. Признание независимости судебной власти требует равенства различных субъектов перед судом и предполагает, что государство также должно выступать в спорах о защите права как равный субъект по отношению к гражданину, организации и иным субъектам, чье право подлежит судебной защите. Суд независим от других государственных органов и должностных лиц при выборе закона для разрешения спора, оценке доказательств, принятии решения. При этом независимость суда как органа власти выражается в действиях по правовой оценке результата деятельности других ветвей власти – законов, издаваемых парламентом, и подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти. Суды имеют полномочия прекратить действие таких актов,

признав их недействующими в случае противоречия их конституционным нормам и принципам [4]. Независимость судебной системы, к сожалению, не предопределяет независимость самих судей. В рамках даже самой независимой судебной системы судьи могут рассматривать споры пристрастно, необъективно. И всё-таки подлинную независимость судебной власти следует рассматривать в качестве фундаментального условия эффективности органов правосудия [5]. Сильная, самостоятельная и независимая судебная власть является необходимым условием для эффективной деятельности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, всего государственного механизма.

Главная задача судебной власти – осуществлять функцию социального контроля, охранять и защищать право как социальную ценность, исключать всякие попытки действовать неправовыми средствами, от кого бы они ни исходили.

Одним из важнейших свойств судебной власти является ее осуществление только теми государственными органами, которые создаются конституционным путем специально для этих целей и представляют собой жестко структурированную судебную систему. Другое ее необходимое свойство состоит в отправлении судебными органами своих властных полномочий в судебных заседаниях при неукоснительном соблюдении установленных законом процессуальных и процедурных норм и правил, которые создают необходимые гарантии для принятия законного и справедливого судебного решения.

Судебная власть в правовом государстве призвана выполнять важные социальные функции, осуществлять защиту прав и свобод личности; обеспечивать реализацию принципа разделения властей, предотвращая сосредоточение абсолютной власти в руках какого-либо одного государственного органа; гарантировать принцип конституционной законности; исключать применение силы при политических конфликтах; обеспечивать принятие правовых законов, их реализацию; способствовать обществу в осуществлении контроля над государственным аппаратом.

Особую социальную значимость судебной власти придают осуществляемые ею функции по определению (констатации) имеющегося субъективного права и его защите от возможного нарушения. Разрешая правовую коллизию, правовой спор в особом процессуальном порядке, суд уравнивает законные интересы личности, общества и государства, выступает важнейшим стабилизирующим

фактором в общественных отношениях. Основными критериями оценки состояния судебной власти, помимо ее реальных роли и места в системе сдержек и противовесов, является доступность судебной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, справедливость используемых процедур и беспристрастность судей [6].

Самостоятельность судебной власти очень важна для общества, поскольку потенциально она способна сдерживать злоупотребления и предотвращать бездействие других ветвей власти. Прерогатива судебной власти (конечно, при наличии спора) рассматривать по существу вопросы правовой обоснованности общенормативных актов, препятствующих реализации субъективного права, может играть большую превентивную роль при подготовке законов, иных нормативных актов. Судебная власть, действуя от имени государства, устанавливает наличие и объём правовой нормы, а в случае её нарушения или оспаривания – предписывает необходимые мероприятия, обеспечивающие соблюдение и применение этой нормы [7].

Конечно, судебная власть в любом обществе не безгранична. Она должна обладать строго определенной Конституцией и законом компетенцией по отношению как к законодательной, так и исполнительной власти. Только введенная в определенные правовые пределы, действуя в жестких процессуальных и процедурных рамках, судебная власть будет сама правовой по своему характеру, т.е. ограниченной волей народа, будет мерой свободы. Самостоятельность судебной власти не должна перерастать в противостояние органам других ветвей государственной власти, в обособленность от них. Судебная власть ограничена принципом верховенства права, действием общеправовых (универсальных) принципов, а также рамками общепризнанных принципов и норм международного права, действующих международных договоров РФ.

Литература

1. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 4.
2. *Анишина В.И.* Конституционно-правовая доктрина самостоятельности судебной власти в современной России: проблемы теории и практики реализации. М.: Форгрейфер, 2008. С. 108.
3. *Абросимова Е.Б.* Судебная, законодательная и исполнительная власть: проблемы взаимоотношений и пределы воздействия // Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В.В. Ершова. М.: Юристъ, 2006. С. 285.
4. *Анишина В.И.* Система основополагающих принципов правосудия в российском праве // Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В.В. Ершова. М.: Юристъ, 2006. С. 43.

5. *Смбатян А.С.* Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. М.: Статут, 2012. С. 73.

6. *Михайловская И.Б.* Судебная власть и гражданское общество // Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 47.

7. *Завадская Л.Н.* Становление независимой и самостоятельной судебной власти (государственно-правовой аспект) // Теория права: новые идеи. Вып. 2. М.: ИГПРАН, 1992. С. 59, 61–62.

ВНУТРЕННЕЕ УБЕЖДЕНИЕ СУДЬИ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.17223/9785751123611/28

Д.И. Табаев

Правовой термин «внутреннее убеждение судьи» не новая норма в российском законодательстве, а имеет достаточно продолжительную историческую основу, начало которой заложила Судебная реформа 1864 г. В дореволюционном судопроизводстве широко использовались нормы о «судебном усмотрении» и «усмотрение судьи».

После Октябрьской революции с установлением Советской власти от судов требовалось руководствоваться пролетарским, революционным и социалистическим правосудием, но в то же время им разрешалось решать вопросы о допуске и истребовании доказательств, не говоря об их судебной оценке. В Уголовно-процессуальном и Гражданско-процессуальном кодексах 1923 г. эти нормы были закреплены. В УПК и ГПК 1964 г. впервые появились записи «о внутреннем убеждении судьи» при оценке доказательств. В УПК РФ 2002 г. эти нормы были записаны в несколько иной редакции: «...судья, присяжные заседатели, а также прокурор, следователь, дознаватель оценивают доказательство по своему внутреннему убеждению, основанному по совокупности имеющихся доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы» (ст. 17 УПК РФ 2002 г.).

В то же время законодатель не дал понятия терминов «внутреннее убеждение судьи» и «совесть», но включение их в закон и смысловое содержание позволяют сделать вывод о том, что им придан статус правовых норм. Несмотря на это, практика их применения Верховным Судом РФ и другими судами не обобщается и не анализируется, судьи их трудно представляют, ибо фактически не

обладают информацией и статистическими данными, хотя при рассмотрении конкретных дел и принятии решений, бесспорно, они их применяют, но сами того до конца не сознавая. Как не согласиться с мнением председателя Верховного Суда Израиля Аарона Барака, который точно подмечает, что «судейское усмотрение – это в большей части тайна для широкой публики, для сообщества юристов, для преподавателей права и для самих судей»¹ и что «судейское усмотрение остается затянутым в царство неведомого, окутанным покровом таинственности, с неясными даже философскими основами»².

Как представляется, сущность «внутреннего убеждения судей» может понять и раскрыть человек, лично осуществляющий правосудие. Мой опыт работы на судейской должности и проведенный опрос среди судей Республики Алтай, дают мне право констатировать, что «внутреннее убеждение судьи» осознанно или неосознанно присутствует при вынесении судебных решений. Из числа 52 судей РА, участвовавших в анонимном опросе, 44 судьи ответили, что признают существование этой нормы и её применение на практике при мотивировании доказательной части приговоров и решений, а также при назначении наказания и определении суммы причиненного ущерба. Как бывший судья скажу, что это самая трудная часть судебного акта. Опрос также показал, что часть судей не признают и не применяют эту норму, а 6 судей предложили её исключить из закона, 33 опрошенных полагают, что применение «внутреннего убеждения судьи» зависит от опыта работы и профессиональной подготовки, 12 судей сказали, что от закона, и 9 – от судебной практики. Как видно, данные опроса свидетельствуют о разбросе мнений среди судей по данному вопросу.

Хочу подчеркнуть, что, несмотря на скудность и отсутствие четких правовых установок о «внутреннем убеждении судей» эта проблема находит свое место в научных поисках ряда советских и российских юристов. Не имея возможности называть имена этих ученых и судей, назову только фамилию одного исследователя В.И. Телятникова³, заместителя председателя Ленинградского областного суда, знающего эту проблему изнутри и давшего разъяснение термину «внутреннее убеждение судьи», хотя он отличается сложностью для уяснения. Так, автор пишет, что «внутреннее убеждение судьи» является правовой категорией, фикцией, выражающей субъек-

¹ Барак Аарон. Судейское усмотрение / пер. с англ. М., 1999. С. 8.

² Там же. С. 9.

³ Телятников В.И. Убеждение судьи. СПб., 2004. 332 с.

тивную мыслительную деятельность судьи по осуществлению правосудия по конкретному делу в целях достоверного установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, с последующей объективацией результатов в решении суда, включающей как процесс исследования, так и оценки доказательств, условия для правовой квалификации содеянного, оценки результата деятельности участников процесса по выполнению процессуальных функций, переходящей в ходе разбирательства дела и вынесения судом решения в конкретное достоверное знание об обстоятельствах дела, основанное на доказательствах»¹. Как видно, данное определение «внутреннего убеждения судьи» представлено в трудно понимаемой конструкции. По моему мнению, неудачно применено слово «фикция», фактически отрицающее эту норму закона, излишне употребление следующих словосочетаний: «с последующей объективацией результатов в решении суда», «оценки результатов деятельности участников процесса по выполнению процессуальных функций» (это не входит в обязанности судьи) и т.д.

На мой взгляд, наиболее близко к раскрытию термина «убеждение судьи» подошел названный мной выше израильский судья Аарон Барак в своем труде «Усмотрение судьи». Его понятие отличается краткостью, глубиной и четкостью. Он дает такое определение «судейского усмотрения»: «Судейское усмотрение» означает полномочие, которое закон дает судье, чтобы делать выбор из нескольких альтернатив, из которых каждая законна². Автор считает, что усмотрение судьи складывается из следующих элементов:

а) усмотрение предполагает свободу из нескольких возможных вариантов, а когда имеется один вариант, усмотрение отсутствует;

б) ни о каком усмотрении не может быть речи, когда выбор должен производиться между законным и незаконным актом. Судья должен выбрать законный акт и не вправе выбирать акт незаконный;

в) усмотрение предполагает наличие нескольких законных альтернатив, на которых судья правомочен выбирать один, более им воспринимаемый и законный.

Вместе с тем вызывает сомнение утверждение Аарон Барака о том, что «мой тезис заключается в том, что судебское усмотрение существует не во всех судебных решениях, но только в некоторых»³.

¹ Телятников В.И. Указ. соч. С. 99.

² Барак Аарон. Указ. соч. С. 13.

³ Там же. С. 48.

К таким некоторым относит легкие дела, не требующие судейского усмотрения в силу простоты и понятности¹, дела средней трудности, когда у судьи при их рассмотрении нет права на усмотрение. Отличает их от легких дел только то, что в делах средней трудности обе стороны, похоже, имеют законные правовые аргументы, подкрепляющие их позиции². Поняв это, судья приходит к выводу, что существует только одно законное решение как по легким делам. Трудные дела: «...только в них **судья** сталкивается с рядом возможностей, из которых все законны. Только в этом случае существует судейское усмотрение. В этих ситуациях выбор производится не между законным и незаконным, но между законным и законным»³. Вместе с тем сам Аарон Барак деление судейского усмотрения в зависимости от сложности дел считает условным. Действительно, такое деление усмотрения судьи на практике трудно разграничить. Каждое дело (даже о мелком хулиганстве или оскорблении) представляет сложность в объективной оценке действий правонарушителя.

В завершение хотел бы высказать свое мнение по затронутым вопросам, внести предложения и попытаться дать свое понятие таким терминам как «внутреннее убеждение судьи» и «совесть», как правовым нормам, поскольку они основываются и исходят из процессуального и материального права. Задумываясь над тем, почему при осуществлении правосудия допускается немало ошибок, выносятся, неправосудные приговоры, решения или иные судебные акты, коверкающие порой человеческие судьбы, на мой взгляд, они кроются в недооценке «внутреннего убеждения судьи», которая происходила и происходит, прежде всего, в силу размытости, неконкретности его содержания в самом законе, а также пренебрежения, игнорирования и непонимания этой нормы самими судьями. Надо признать, что в российском судопроизводстве «внутреннее убеждение судьи» не занимает ведущей роли в процессе, как в некоторых зарубежных странах, в частности в США. Сегодня в России не сформирована доктрина этой нормы, о ней говорят и пишут мало, не анализируется судейская практика. Но только отдельные ученые, преподаватели и авторы учебников по судоустройству, но и сами судьи предлагают исключить эту норму из УПК, ГПК, Administra-

¹ Барак Аарон. Указ. соч. С. 51.

² Там же. С. 55

³ Там же. С. 56.

тивного и Арбитражного кодексов, что показал проведенный опрос среди судей РА.

Мне представляется, что нужно сделать наоборот. В первую очередь, «внутреннему убеждению судьи» необходимо законодательно придать статус принципа, закрепив это отдельной статьей, как сделано в отношении многих других принципов, потребовать от судов обязательного его соблюдения, применения и анализа. Возникает настоятельная необходимость дать его четкое правовое понятие. Предложил бы такое определение: «Внутреннее убеждение судьи – это важнейший принцип осуществления правосудия, используемый им при вынесении приговора, решения и иного судебного акта на основании закона, исследованных в суде доказательств и всех обстоятельств дела и совести». Характеризуя «внутреннее убеждение судьи», следует выделить следующие его признаки и особенности:

- «внутреннее убеждение судьи» действует как принцип;
- обязательно устанавливается законом и применяется на его основе;
- это не право судьи, а обязанность применять его при вынесении судебных актов;
- применяется только в судебном заседании при принятии решений, а не вне суда;
- носит не абсолютный характер, а ограниченный рамками закона, поэтому оно должно быть законным. Произвольное применение «внутреннего убеждения судьи» не допускается;
- проявляется при оценке доказательств и их допустимости;
- оценивается по справедливости судебного решения;
- допускается как норма права, позволяющая избежать судебных ошибок;
- подтверждает принцип независимости суда и судьи;
- «внутреннее убеждение судьи» в сочетании его с «совестью» выступает как правовая норма и как морально-этическое требование к судьям, а также является базой обеспечения стабильности правосудия и оценки деятельности судов.

Слово «совесть», употребленное в законе, приобретает также статус правовой нормы и в силу этого является обязательным для судей при вынесении судебных решений.

Совесть в правовом понимании означает право судьи поступить по закону, чувствовать моральную ответственность, правоту и уве-

ренность в принятом решении перед людьми, государством и обществом, чтобы не упрекать себя потом в вынесении несправедливого судебного акта. Совесть – основа не допустить судебную ошибку.

Закон, придавая высокий и особый статус судье, одновременно предъявляет к нему повышенное требование, чем к другим должностным лицам, не говоря о гражданах. Если судья переходит за пределы внутреннего убеждения и совести, то он нарушает закон. В подтверждение сказанного приведу один пример, который коснулся лично меня.

В 2013 г. мной в газете «Листок» была опубликована статья «Конопля – не преступление», в которой речь шла о том, что хранение конопли без цели сбыта, что предусмотрено ч. I ст. 228 УК РФ, не является преступлением. Статья основывалась на материалах судов РА и аналитической справке Верховного Суда РФ, где приводились данные, что в России более 148 тыс. человек, безвинно осужденных по этой статье, отбывают наказание в местах лишения свободы. Усмотрев в моей статье пропаганду наркотических средств, установленную ч. I ст. 6.13 КОАП, начальник Алтайского краевого управления по борьбе с наркотиками направил письмо нашему начальнику, который предъявил иск в суд о привлечении меня к административной ответственности по указанной статье. Судья мирового участка № 2 г. Горно-Алтайска Решетова Е.С. 27 декабря 2013 г. вынесла постановление о наложении на меня штрафа в сумме 4000 рублей за пропаганду употребления наркотических средств. Такое решение судья вынесла при очевидном, явном отсутствии в моих действиях указанного административного правонарушения и игнорируя имеющиеся в деле доказательства, в частности, двух актов лингвистических экспертиз, одна из которой проведена экспертом самого краевого управления и вторая в Институте алтаистики Республики Алтай. В представленных актах экспертиз записано, что в моей статье «слов и выражений, призывающих к употреблению наркотических средств, не имеется». Об этом же говорилось и в представлении прокуратуры республики. Спрашивается, почему судья при наличии таких заключений экспертов и отсутствии в статье каких-либо данных, призывающих к употреблению наркотиков, вынес такое незаконное решение? Для меня оно понятно. Скажу, что судья Решетова вынесла неправосудный акт, чтобы «затормозить» мою журналистскую деятельность за опубликование ряда статей с критикой в адрес работы судов. Мной были написаны и опубликова-

ны статьи; «О соблюдении судами общих принципов судопроизводства», «С какой ноги стала судья: с левой или с правой?», «Судьи не хотят независимости», «В Горный Алтай за большой зарплатой и генеральскими званиями» и др. За мои публикации была попытка осудить меня на комиссии Верховного Суда РФ. Приведенный пример – яркое свидетельство того, как внутреннее убеждение названной судьи направлено на исполнение указания «сверху». Это не ошибка судьи, а умышленное вынесение неправосудного судебного решения и нарушение закона. Мне удалось добиться его отмены за отсутствием в моих действиях состава административного правонарушения. К сожалению, судьями допускается немало ошибок при вынесении судебных актов. Думаю, что российским судам и судьям понадобится длительное время, чтобы уйти от обвинительного уклона, предвзятости и стать истинным символом разумности и справедливости, а бытовые неурядицы и настроение судьи останутся за пределами судебного процесса.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.17223/9785751123611/29

С.А. Татарин

Актуальные вопросы повышения эффективности деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по отправлению конституционного правосудия предполагают необходимость дальнейшего совершенствования порядка осуществления конституционного судебного процесса в ходе рассмотрения и разрешения дел, отнесенных к его юрисдикции. Будучи самостоятельной, процессуальной формой функционирования Конституционного Суда, Конституционное судопроизводство представляет собой совокупность урегулированных процессуальными конституционными нормами процедур и правоотношений, складывающиеся между Конституционным Судом РФ и иными участниками конституционного судопроизводства по разбирательству конституционно-правовых вопросов и споров о компетенции в целях

достижения поставленных перед ним целей и задач. Именно установление надлежащих юридических процедур и правил конституционного судопроизводства направлено на обеспечение правильного понимания и применения предписаний материальных конституционных норм, защиту прав, свобод и законных интересов субъектов конституционного судопроизводства и в конечном счете вынесения Конституционным Судом по результатам рассмотрения конкретного дела всестороннего и объективного итогового решения. В противном случае несоблюдение требований судебно-конституционной процессуальной формы на практике может привести к подрыву авторитета Конституционного Суда РФ, ставит под сомнение легитимность принимаемых им актов и в целом снижает уровень гарантированности реализации права сторон-заявителей на судебную защиту посредством конституционного правосудия¹.

В настоящее время конституционное судопроизводство по сравнению с гражданским, административным и уголовным видами судопроизводств регулируется положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»², Регламента Конституционного Суда³, однако в случаях, не урегулированных этими актами по осуществлению отдельных полномочий, он вправе использовать аналогию закона или сформулировать новые процессуальные правила, руководствуясь выработанными собственными правовыми позициями и обыкновениями сложившейся правоприменительной судебной практики. Вместе с тем признавая дискреционный характер предоставления права Конституционному Суду РФ по самостоятельному определению своей процессуальной деятельности при возникновении конкретной конституционно-правовой ситуации⁴ следует исходить из того, что основные правила и процедуры осуществления конституционного судопроизводства должны быть обязательно урегулированы законодательным путём для

¹ *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 324.

² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст.1447; Рос. газета. 2014. 6 июня.

³ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. № 2-1/6 (с доп. и изм. от 24.01.2011) // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1. С. 3–36.

⁴ *Витрук Н.В.* Указ. соч. С. 328.

предотвращения формирования противоречивой судебной практики и развития института конституционного судебного процесса в Российской Федерации.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВНИ

DOI 10.17223/9785751123611/30

А.Б. Дидикин

Институт оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов в последние годы становится особенно важным с точки зрения эффективности правотворческой деятельности. Несмотря на то, что предметом оценки являются нормативные правовые акты только в сфере экономики (затрагивающие вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности), процедура ОРВ превращается в важнейший инструмент участия общественности в правотворчестве [1].

Указ Президента № 601 от 07.05.2012 предусматривал требование проведения правового эксперимента в части внедрения «парламентской ОРВ» для проектов федеральных законов, подлежащих рассмотрению в Государственной думе РФ перед вторым чтением. Выполнение этого поручения Минэкономразвития РФ показало высокий уровень заинтересованности представителей общественных бизнес-объединений в участии в конституционно-правовых процедурах законодательного процесса. Однако дальнейшего влияния института ОРВ на законотворчество депутатов Государственной думы не произошло – в настоящее время ОРВ подлежат лишь те проекты федеральных законов, которые подготовлены структурными подразделениями Правительства РФ. Существуют мнения, что внедрение ОРВ в парламентскую деятельность будет способствовать нарушению принципа разделения властей, учитывая, что Конституция РФ содержит перечень субъектов законодательной инициативы, где представители общественности не упоминаются. Между тем существующие в федеральном законодательстве требования к повышению открытости информации о деятельности органов государственной власти предполагают широкое информирование граждан

о разрабатываемых законопроектах и поправках к ним. Такой подход позволяет избежать социальной напряженности при введении в действие новых правил для предпринимателей и улучшает инвестиционный климат в стране.

Несмотря на отсутствие федерального опыта, в российских регионах предпринимаются попытки внедрить процедуры ОРВ в деятельность органов законодательной власти. В Мурманской области областной закон закрепляет требование установления отдельного порядка проведения ОРВ проектов законов в Мурманской областной думе. В Новосибирской области областной закон содержит норму об обязательном проведении ОРВ проектов областных законов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности. Тем самым в субъектах РФ пока складываются две модели проведения ОРВ – законодательным органом в виде специальной процедуры публичных консультаций либо в порядке направления законопроекта в уполномоченный орган исполнительной власти. Таким образом, практика внедрения «парламентской ОРВ» заслуживает широкой поддержки и дальнейших теоретических исследований в науке конституционного права.

Литература

1. Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 3–6.
2. Закон Мурманской области № 1785-01 от 14.11.2014 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Мурманской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Мурманской области, муниципальных нормативных правовых актов» // Ведомости Мурманской областной думы. 2014. № 150. С. 25–30.
3. Закон Новосибирской области № 80-03 от 25.12.2006 «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Законодательного собрания Новосибирской области. 2007. № 1.

ГОЛОСОВАНИЕ И АГИТАЦИЯ ПРОТИВ ВСЕХ: НОВЫЙ ЗАКОН – СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

DOI 10.17223/9785751123611/31

А.С. Кучин

С 1 января 2015 г. в российском избирательном праве возрожден институт голосования против всех кандидатов [1]. Однако такой вариант голосования доступен только на муниципальных выборах, при

этом субъекты РФ своим законом могут исключить его применение на своей территории. Такой возможностью, например, уже воспользовался законодатель Томской области [2]. Ранее графа «Против всех кандидатов» присутствовала на всех без исключения выборах в России, а голосование «против всех», как метко подметила В.В. Вискулова, было своеобразной правовой традицией России [3]. Но федеральный законодатель в 2005 г. сначала предоставил субъекту РФ право не применять данный институт на региональных и муниципальных выборах [4], а в 2006 г. осуществил его тотальную отмену в Российской Федерации [5].

Возвращение в избирательное право института голосования против всех кандидатов повлекло за собой дискуссию вокруг «застаревшего» вопроса об агитации против всех. Еще в 2005 г. Конституционный Суд РФ признал несоответствующим Конституции РФ запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств и предписал законодателю принять меры по регламентации такой агитации [6], что в свою очередь подтолкнуло законодателя в 2006 г. вообще отменить этот институт. В официальном отзыве Правительства РФ на законопроект о введении формы голосования против всех кандидатов прямо указывалось на то, что требует урегулирования агитация против всех кандидатов [7]. Однако в законе данный вопрос не нашел отражения. В связи с чем депутатом Д.Г. Гудковым был внесен законопроект о создании фондов для финансового обеспечения проведения агитации против всех (рекомендован к отклонению в первом чтении) [8].

В итоге сложилась правовая неопределенность в вопросе о самой возможности проведения агитации против всех. Получается, что такого права у субъектов избирательного процесса нет, поскольку избирательное законодательство не предусматривает такого вида предвыборной агитации. Последствия такого решения тоже неоднозначны. С одной стороны, это исключает всякую дискуссию о финансовой стороне этого вопроса, с другой стороны, призывы голосовать против всех могут быть расценены как призывы к бойкоту выборов.

Литература

1. Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.06.2014.

2. Закон Томской области от 09 июля 2014 г. № 105-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Томской области в сфере избирательного законодательства» // Томские новости. 2014. 17 июля.

3. *Вискулова В.В.* Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 28–34.

4. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3104.

5. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Рос. газета. 2006. 15 июля.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Рос. газета. 2005. 18 нояб.

7. Официальный отзыв Правительства РФ от 18.12.2013 г. № 7615п-П15 «На проект Федерального закона № 360863-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»».

8. Законопроект № 547875-6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (по вопросу об осуществлении финансирования из избирательных фондов агитации против всех кандидатов (списков кандидатов))» // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=547875-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=547875-6&02).

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ И НА ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

DOI 10.17223/9785751123611/32

А.А. Макарецв

В современной России борьба с коррупцией, создающей серьезную угрозу основам нормального функционирования всех общественных механизмов конституционного строя [2], является одним из приоритетных направлений государственной политики, в реализации которого задействованы как государственные органы, так и негосударственные формирования [1]. В избирательном законодатель-

стве антикоррупционные положения чаще всего включаются в статьи, закрепляющие требования, предъявляемые к кандидату. Так, согласно п. 3 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ-67) при выдвижении кандидата вместе с заявлением об инициативе выдвижения в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Основной целью этого положения является в большей степени не борьба с коррупцией в ходе избирательного процесса, а предоставление в соответствующие органы публичной власти, осуществляющие в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» контроль за доходами, собственностью депутатов и иных выборных лиц, информации о доходах, собственности, имеющихся у кандидатов на момент их выдвижения, в целях последующего контроля за избранными лицами.

Согласно п. 3 ст. 33 ФЗ-67 только федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга (супруги) кандидата. Это положение сужает действие государственного механизма в области противодействия коррупции. Фактически оно не дает субъектам Российской Федерации право закреплять в своих законах обязанность кандидатов, баллотирующихся в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, на выборные должности органов государственной власти и органов местного самоуправления, представлять сведения о размере и об источниках доходов и имуществе супруги (супруга).

Подобный подход законодателя не дает возможности сравнить информацию об имуществе супруги (супруга) кандидата перед выборами, с информацией, содержащейся в сведениях, которые представляются депутатом, выборным должностным лицом в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» и положениями иных законов, регулирующих правовой статус депутатов представительных органов различных уровней и отдельных должностных лиц.

Подводя итоги, необходимо отметить, что антикоррупционные обязанности и ограничения кандидатов, хотя и содержатся в избирательном законодательстве, к избирательному праву прямого отношения не имеют и являются лишь результатом развития правовых норм, закрепляющих правовой статус депутатов и выборных должностных лиц. Положения, закрепляющие обязанность кандидатов при выдвижении представлять сведения о принадлежащем им имуществе, не позволяют в полной мере осуществлять проверку этой информации избирательной комиссией в ходе избирательной кампании.

Литература

1. *Безруков А.В.* Оптимизация организационно-правовой основы противодействия коррупции в России // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. С. 522–529.

2. *Шерстобоев О.Н.* Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 71–74.

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ ВЫБОРОВ В СТРАНАХ СНГ

DOI 10.17223/9785751123611/33

Е.А. Потапова

На избирательные правоотношения оказывают влияние органы конституционного правосудия. По мнению В. Малиновского, разрешение споров по поводу выборов – одна из основных функций конституционного правосудия.

Споры, связанные с результатами выборов президента страны или депутатов, касаются осуществления высшей власти народа и конституционного права избирать и быть избранным посредством свободных выборов, поэтому наиболее обоснована их передача на рассмотрение специализированных органами конституционного правосудия.

Законодательство некоторых стран закрепляет полномочия судов по проверке правильности результатов выборов и утверждению их результатов (ст. 86 Конституции Азербайджана, ст. 4 Закона о Конституционном Суде Молдовы).

Конституционный Суд Азербайджана в порядке особого конституционного производства в пленарном составе рассматривает дело

об утверждении результатов выборов и признании избранным Президентом Республики соответствующего кандидата.

Закон о КС АР устанавливает лишь процедурные правила, а правила проверки и утверждения результатов выборов определяются в Избирательном кодексе.

При наличии спора соответствующий орган конституционного контроля рассматривает вопросы правильности проведения выборов (например, в Армении, Казахстане).

В странах постсоветского пространства, где отдельные из перечисленных вопросов не включены законодателем в компетенцию органа конституционного правосудия, в литературе высказываются предложения о ее расширении. Например, Б. Мирбабаев считает, что вопросы конституционного характера следует передать из ведения Верховного Суда Республики Узбекистан в компетенцию Конституционного Суда окончательное разрешение споров по поводу законности проведенных выборов. По мнению М.А. Митюкова, ненормально явление, когда суды общей юрисдикции рассматривают дела об избирательных спорах, необходимо постепенно совершенствовать федеральное и региональное законодательство, наделяя конституционные и уставные суды субъектов Федерации функциями избирательных судов [1].

Однако высказываются и противоположные положения. Как утверждается, рассмотрение избирательных споров – это полномочие, чуждое роли и сущности органов конституционного правосудия. Необоснованным считается наделение полномочиями высшего избирательного суда КС РА по действующей Конституции РА, так как реализация этих конституционных полномочий не соответствует сущности и роли КС РА как судебного органа конституционного контроля, а не суда общей юрисдикции. Безусловно, при рассмотрении этих дел КС РА вынужденно «втягивается» в политику [2]. Более того, данное полномочие может подвергаться реформированию в направлении упразднения. Так, в результате проведенной в Таджикистане реформы в 2003 г. были сокращены пределы полномочий Конституционного Суда РТ по проверке конституционности проведения референдумов и выборов.

В России Конституционный Суд сталкивается с вопросами избирательного права при рассмотрении обращений о конституционности законодательства. Как отмечает М.А. Митюков, деятельность специализированных органов конституционного правосудия в данной

сфере можно определить как факультативный судебный конституционный контроль за выборами [3].

Практика Конституционного Суда РФ в области избирательного права охватывает все ключевые аспекты развития избирательной системы России: законодательства (наличие нового источника избирательного права в форме решений Конституционного Суда РФ), правоприменительной практики (обязательный характер его постановлений и определений), законодательной политики (преюдициальная функция решений Конституционного Суда, публичная демонстрация верховенства политических прав и свобод граждан) [4].

Литература

1. *Веденев Ю.А., Кораблин В.Е.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий (Круглый стол в Центральной избирательной комиссии РФ). М.: Государство и право. 1998. № 8. С. 111.

2. *Толян Ф.П.* Конституционный контроль за общенациональными выборами в Республике Армения (проблемы теории и практики) // Альманах. 2006. С. 113.

3. *Митюков М.А.* Конституционные суды постсоветских государств: контроль за выборами и референдумами // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. М., 1998. С. 46.

4. *Шведа В.В.* Роль решений Конституционного Суда РФ в развитии избирательного права в России // Академический юридический журнал. 2002. № 3.

РЕАЛИЗАЦИЯ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

DOI 10.17223/9785751123611/34

А.С. Бакун, Ю.И. Ковалевская

Проведенный сравнительно-правовой анализ конституционно-законодательства Беларуси и России, в частности Закона Республики Беларусь от 08.01.2014 № 124-З «О конституционном судопроизводстве» и Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) «О Конституционном Суде Российской Федерации» позволил выявить ряд особенностей национальных систем правового регулирования вопросов реализации актов конституционных судов Республики Беларусь и России. Что касается обязанностей должностных лиц и органов власти по

исполнению решений конституционных судов, то Правительство РФ или Совет Министров Республики Беларусь вносят проект нового закона или закона о внесении изменений и дополнений в определенные сроки на рассмотрение парламентам. В свою очередь, Президент и Совет Министров Республики Беларусь обязаны прекратить действие или внести в нормативный правовой акт изменения и дополнения или инициировать принятие нового. В РФ таким правом, кроме Президента и Правительства, наделены Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Верховный Суд Российской Федерации по вопросам его ведения.

В Республике Беларусь иные государственные органы и должностные лица обязаны принять соответствующие меры, письменно сообщить о них Конституционному Суду Республики Беларусь, либо прекратить действие соответствующего нормативного правового акта, признанного неконституционным или основанного на таком акте (воспроизводящего его), либо внести изменения и (или) дополнения в этот нормативный правовой акт, либо принять (издать) новый нормативный правовой акт с тем же предметом правового регулирования. Особенностью исполнения актов Конституционного Суда РФ является необходимость учитывать федеративное устройство РФ. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти или высшее должностное лицо субъекта РФ вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта, отменяет признанный неконституционным закон или принимает новый закон субъекта РФ, либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта, признанный неконституционным в отдельной его части. Кроме того, высшее должностное лицо субъекта Федерации имеет право отмены неконституционного нормативного правового акта.

В отношении сроков исполнения актов органов конституционной юстиции Беларуси и России можно отметить следующее. В зависимости от органа и вида акта срок варьируется от одного до шести и от двух до шести соответственно. Например, Правительство РФ и Совет Министров Республики Беларусь должны исполнить решение судов в течение шести и трех месяцев соответственно. Президенты в течение двух, иные органы – в течение двух, по отдельным вопросам – шести.

И белорусский, и российский законодатель предусматривают ответственность за неисполнение актов судов. Однако она четко не установлена специальным законодательством и регулируется бланкетными нормами, которые отсылают нас к иным законодательным актам. Кроме того, контроль за исполнением собственных решений возложен на Конституционный Суд Республики Беларусь. В РФ отсутствует норма, регулирующая данный вопрос.

Таким образом, существует ряд особенностей в реализации актов конституционной юстиции Беларуси и России, которые связаны с различием в государственном устройстве и компетенции государственных органов.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

DOI 10.17223/9785751123611/35

И.Ю. Остапович

В юридической науке существует несколько точек зрения относительно места правовых позиций Европейского суда по правам человека (далее по тексту – ЕСПЧ) в российской правовой системе. Сторонники широкого (общегуманитарного) подхода (А.Л. Бурков) полагают, что их имплементация в национальное законодательство не требует принятия национального нормативного акта, они применяются непосредственно [2]. Сторонники узкого (правоприменительного) подхода (Н.С. Бондарь) в целом не рассматривают правовые позиции ЕСПЧ в качестве непосредственного критерия оценки соответствия Конституции РФ нормативных актов [1]. Сам характер российской конституции позволяет без серьезных коллизий осуществлять сотрудничество с международными правовыми инстанциями [5].

В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России являются общепризнанные принципы и нормы международного права. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от

4 ноября 1950 г. и протоколов к ней» указано, что суды должны учитывать правовые позиции ЕСПЧ, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов ЕСПЧ [3]. Вместе с тем именно Конституционный Суд РФ «является органом, наиболее подходящим для инициирования и организации процедуры обсуждения законодательных норм, принятие которых вытекает из решений ЕСПЧ» [6].

В своей практике Конституционный Суд РФ соотносит с общепризнанными принципами и нормами международного права осуществляемое государством регулирование прав и свобод человека. Международно-правовая аргументация привлекается для дополнительного обоснования правовых позиций Конституционного Суда РФ, нередко используясь для разъяснения смысла конституционного текста, а также для выявления конституционно-правового смысла проверяемого законоположения» [7].

При этом в декабре 2013 г. Конституционный Суд РФ сформулировал собственную версию имплементации актов ЕСПЧ в российскую правовую систему, оставив, по сути, за собой право принимать окончательное решение по поводу возможности их исполнения на территории РФ после процедуры проверки соответствия положениям Конституции определенных норм российского законодательства [8]. Вместе с тем в настоящее время не исключаются случаи выхода из-под юрисдикции ЕСПЧ [4, 9], что, на наш, взгляд нанесёт трудно восстанавливаемый ущерб как правовому, так и интеграционному развитию нашей страны.

Литература

1. *Бондарь Н.С.* О соотношении национальной судебно-конституционной и европейской конвенционно-юрисдикционной юрисдикций (в аспекте формирования европейского конституционализма) // Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в XXI веке: проблемы и перспективы применения. М.: Юрист, 2011. С. 114.

2. *Бурков А.Л.* Конвенция о защите прав человека в судах России. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 227–249.

3. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.* М.: Юридическая литература, 2013. № 8. 01 авг. С. 15–19.

4. Зорькин допускает выход России из-под юрисдикции ЕСПЧ [Электронный ресурс] // Коммерсант: соб. инф. 2010. <http://pravo.ru/news/view/42619/> (дата обращения: 20.10.2014).

5. *Зорькин В.Д.* Взаимодействие правовых систем России и Европы: лекция // Российское агентство правовой и судебной информации [Электронный ресурс]. URL http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20130516/267403404.html (дата обращения: 30.01.2015).

6. Зорькин В. Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ [Электронный ресурс]. http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20121218/265821471.html#ixzz3GTvud1ef (дата обращения: 20.10.2014).

7. Конституционный Суд Российской Федерации: Национальный доклад XVI Конгрессу конференции европейских конституционных судов. Вена, 2014. С. 2.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президиума Ленинградского окружного военного суда // Рос. газ. 2013. 9 дек.

9. Президент России Владимир Путин не исключил возможности выхода России из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). 14.09.2014, сообщает «Интерфакс». <http://vz.ru/news/2014/8/14/700375.html> (дата обращения: 20.10.2014).

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/36

Т.М. Боброва

Организационно-правовая форма осуществления конституционного правосудия – это способ организации и нормативно установленный порядок осуществления государственной функции конституционного судебного контроля, детализированный в организационном и функциональном устройстве органа (органов) конституционного судебного контроля. В Федеративной Республике Бразилия механизм судебного конституционного контроля установлен Конституцией Федеративной Республики Бразилия 1988 г. посредством определения компетенции Федерального Верховного Суда Республики Бразилия, структурная организация которого и правила судопроизводства регламентируются Внутренним Уставом Суда.

Верховный Суд является одним из высших органов судебной власти и единственным судебным органом, осуществляющим судебный конституционный контроль федерального законодательства. Конституцией определена функция Федерального Верховного Суда (Supremo Tribunal Federal) – защита конституционного строя Республики; установлены полномочия Суда и перечислены категории дел, рассматриваемые по первой инстанции, в общем апелляционном порядке и в порядке «чрезвычайной апелляции» на решения

«единственной и последней инстанции», т.е. самого Суда. Названы субъекты, обладающие правом обращения в Федеральный Верховный Суд по вопросам оценки конституционности нормативных правовых актов в порядке абстрактного контроля норм, обязанности Генерального адвоката Федерации (Союза) и Генерального прокурора Республики в судебном процессе [1].

В 2004 г. в Конституцию внесены поправки, наделяющие Верховный Суд правом утверждать в случае неоднократно принятых решений некоторую модель, стандарт регулирования конституционных вопросов. После официального опубликования отобранного Судом такого решения – «подходящего прецедента» (*aplicavel Súmula*) – оно имеет обязательную силу для других органов судебной власти, всех органов управления.

Суд состоит из 11 судей (*Ministro*), назначаемых Президентом Республики после одобрения кандидатур Федеральным сенатом (ст. 101 Конституции). Организационная структура Суда и процессуальные вопросы осуществления деятельности определяются Внутренним Уставом (*Regimento Interno*) [2]. Президент и вице-президент Суда избираются на два года самими судьями. Организационными формами Суда являются пленарное заседание (*Plenário*) и палата или класс (*Turma*). Президент председательствует в заседаниях Пленума, его голос является решающим при равенстве противоположных мнений. Классы (палаты) состоят из пяти судей, каждый из которых должен председательствовать в палате в течение года в порядке убывания старшинства.

В юрисдикции Суда кроме разрешения широкого круга конституционно-правовых вопросов и споров некоторые категории дел, вытекающие из уголовных или экономических преступлений, определенные Конституцией как имеющие непосредственное значение для защиты конституционного строя Республики. Специального вида судопроизводства для осуществления конституционного правосудия в законодательстве не предусмотрено, точнее сказать, оно составлено из правил, установленных самим Судом, обычных для Латинской Америки процедур неприкосновенности личности *habeas corpus* выдаче судебных приказов на запрет неконституционных действий *habeas data*, *mandato de segurança*, *mandado de injuncao*, законодательства, регулирующего порядок рассмотрения и разрешения уголовных, административных, гражд-

данских и других дел, законодательства, определяющего полномочия Генерального Прокурора Республики, и т.п. Соответственно можно говорить о Федеральном Верховном Суде Республики Бразилия как о суде, единственной государственно-властной функцией которого является конституционный контроль, проводимый в обычной судебной процедуре.

Литература

1. Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 [Электронный ресурс]. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm (дата обращения: 25.06.2014).
2. Regimento Interno Внутренний Устав Федерального Верховного Суда Республики Бразилия. Текст документа в формате Adobe Acrobat Professional [Электронный ресурс]. URL: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Junho_2014_versao_eletronica.pdf (дата обращения: 25.06.2014).

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ВЕРНОСТИ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ

DOI 10.17223/9785751123611/37

Н.Г. Геймбух

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

Главная функция принципа верности Федерации, по мнению Федерального конституционного суда Германии, заключается в том, чтобы «ограничить эгоизм Федерации и земель» [1]. Этот принцип возлагает на участников обязательства не предпринимать ничего, «что могло бы повредить государству в целом или его частям». В то же время принцип соблюдения интересов Федерации направлен и на сохранение самостоятельности Федерации и земель, ограничивая тенденции, грозящие нарушить баланс федеративного распределения прав и обязанностей.

Федеральный конституционный суд Германии пришел к следующему выводу, развивая принцип соблюдения интересов Федера-

ции: «Когда бы Федерация не занималась достижением конституционно значимого соглашения, в котором заинтересованы и в которое вовлечены все земли, долг соблюдения интересов Федерации запрещает Федерации действовать согласно девизу «разделяй и властвуй», то есть осуществлять раскол земель, достигая соглашения только с некоторыми из них и понуждая других к участию. Тот же принцип запрещает Федеральному правительству при переговорах, касающихся всех земель, относиться к земельным правительствам по-разному в зависимости от их партийно-политической ориентации» [2]. В государственном (конституционном) праве Германии из принципа верности Федерации вытекают обязанности взаимного предоставления помощи, взаимного уважения, взаимной готовности к пониманию, а также обязанности по согласованию действий и сотрудничеству.

Одну из основных групп обязательств, вытекающих из принципа верности Федерации, составляют обязательства по оказанию помощи и поддержки. Наиболее характерным примером подобных обязательств может служить «финансовое выравнивание», которое призвано обеспечивать Федерации и входящим в ее состав субъектам достаточное финансирование. Необходимость финансового выравнивания заключается в том, что грубое распределение налоговых поступлений и принципиальная ориентация на сумму местных налоговых поступлений не могут в достаточной степени учитывать финансовые потребности каждого отдельного члена Федерации.

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

Финансовое выравнивание в пользу финансово «слабых» земель за счет финансово «сильных» земель должно вести к тому, чтобы «слабые» земли, по крайней мере, приблизились к среднему уровню. Финансово «сильные» земли, предоставляя средства для осуществления такого выравнивания, также с более высокого уровня спускаются к среднему уровню. К настоящему моменту регулирование финансового выравнивания стало еще сложнее в деталях. Пределы горизонтального выравнивания ограничены: оно необязательно

должно приводить к тому, чтобы финансово «слабые» земли всегда достигали среднего уровня.

Таким образом, в ходе конституционного развития принцип верности Федерации играет важную роль, поскольку он призван обеспечить стабильность федеративных отношений и усилить правовую связь между Федерацией и ее субъектами: он предполагает обязанность участников федеративных отношений к взаимному уважению, поддержке и партнерству.

Литература

1. BVerfGE 43. S. 293.
2. BVerfGE 43. S. 301.
3. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М., 2006. С. 157.

В ПОИСКАХ ЭФФЕКТИВНЫХ ПОДХОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА РЕГИСТРАЦИИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИИ

DOI 10.17223/9785751123611/38

А.А. Исаева

В нашей многоконфессиональной стране, где религиозный вопрос остается актуальным, сохранение и укрепление межнационального мира и согласия является важным направлением государственной политики. В развитие конституционных положений о светском государстве был принят Федеральный закон РФ от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Он устанавливает ряд ограничений для религиозных объединений, в том числе в плане их регистрации. В настоящее время можно выделить следующие из них. Во-первых, это требование о необходимости подтверждения 15-летнего срока существования религиозной группы на данной территории для последующего получения ею статуса юридического лица. Следует согласиться с тем, что данное обстоятельство нарушает права верующих тех конфессий, которые не отвечают этому требованию, а соответственно могут действовать только в форме религиозных групп. Последние, в свою очередь, наделены весьма ограниченным статусом, не позволяющим ее членам эффективно пользоваться своим правом на свободу религии, что делает это

право иллюзорным и теоретическим, а не практическим и эффективным [1]. Во-вторых, с 2013 г. урезан круг не только возможных учредителей, но и участников религиозных организаций. Подобные ограничения представляются дискуссионными не только с точки зрения конституционной нормы о свободе совести, но и исходя из учений ряда религий. Так как в данном случае мы лишаем возможности быть участником религиозной организации осужденных по ряду преступлений. Нельзя не отметить и всякого рода организационные и технические трудности, которые неизбежно возникнут при попытке реализации такой нормы.

Эти ограничения неоднократно становились предметом критики. В частности, по данному вопросу высказывались Уполномоченный по правам человека в РФ [2], а также Европейский суд по правам человека. В деле «Кимля и другие против России» Суд отметил, что власти не указали настоятельной общественной необходимости, которой отвечало оспариваемое ограничение, или относимых и достаточных причин для него. Этот вывод Суд подтвердил в 2014 г. в деле «Саентологическая Церковь города Санкт-Петербурга и другие против России». Поэтому очевидным становится вывод о необходимости соответствующих законодательных изменений, и в марте 2014 г. Правительством РФ был внесен законопроект № 480736-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и признании утратившими силу положений отдельных законодательных актов РФ». Однако он весьма спорен в своем содержании и не отвечает декларируемым целям создания. Большая его часть направлена на уменьшение свободы граждан.

В современной сложной политической и экономической ситуации государству следует стремиться к тому, чтобы все типы взаимодействия его и религии были открыты для все более широкого круга религиозных объединений. Однако в любом случае противоречий между Основным законом страны, отраслевым законодательством и правоприменительной практикой быть не должно. В противном случае, это приведет к подрыву доверия населения к закону и власти. В то же время представляется, что необходимо учитывать тенденцию возрастающей клерикализации общественной жизни в России. В этом случае можно использовать потенциал института социально ориентированных некоммерческих организаций [3]. Однако в России в его сегодняшнем виде он характеризуется рядом неточностей, а практика применения религиозными организациями невелика.

Литература

1. Application no. 47191/06, Church of Scientology of St Petersburg and Others v. Russia, Judgment of 2 October 2014.

2. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Рос. газета. 2009. 17 апр. С. 10.

3. *Исаева А.А.* Общественно полезные религиозные организации: особенности статуса, зарубежный опыт, перспективы использования в России. Томск: Издательский Дом ТГУ, 2014.

КРИЗИС ИДЕИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/39

Я.Е. Степанова

В настоящее время идея социального государства и ее практическая реализация в европейских странах переживают непростой период. Ученые отмечают, что социальное государство в XX–XXI вв. столкнулось с чередой социально-экономических «вызовов» (увеличение налоговой нагрузки на экономически активных граждан в результате спада рождаемости и старения трудоспособного населения; «перетекание» в Европу многомиллионных масс мигрантов из отсталых стран так называемого «глобального Юга» и др.). Воздействие этих и иных факторов создает существенные препятствия для сохранения привычной для европейцев системы социального обеспечения и социальной защиты.

«Лакмусовой бумажкой» эффективности социально-экономической политики государств стал мировой финансовый кризис, в результате которого одни государства в целях сокращения бюджетного дефицита были вынуждены пойти на непопулярные меры жесткой экономии, выразившиеся в значительном сокращении расходов на социальную сферу, другие же – главным образом, речь идет о северо-европейских странах – преодолели последствия финансового кризиса с качественно меньшими социальными издержками.

Так, с целью отхода от модели «государства-донора», обеспечивающего достаточно высокий уровень гарантий для граждан, злоупотребляющих возможностями социального государства, Германия вынуждена была начать процесс глубокого реформирования системы социального обеспечения. Для этого была разра-

ботана концепция так называемого «активирующего социального государства», действующего по принципу «поддерживать и требовать» [1]. Главной идеей указанной концепции является мотивирование получающего от государства определенный набор социальных благ трудоспособного, но нуждающегося и безработного лица к снижению своей зависимости от помощи государства и коммуны, главным образом, путем устройства на работу. Для этого государство использует систему разнообразных мер: с получателем помощи заключается соглашение о его интеграции в трудовую сферу, финансируются программы переобучения и т.д. На получателя возлагается обязанность по вступлению в трудовые отношения на приемлемых условиях; нарушение указанной обязанности (по причинам, не предусмотренным законом) влечет постепенное уменьшение объема оказываемой помощи. Данная концепция нашла свое воплощение в резонансном законе Харц IV, принятие которого вызвало бурю дискуссий в немецком обществе.

В настоящее время европейскими учеными актуализируются идеи минимизации государственного «всеучастия» в социальной сфере, предлагаются различные концепции субсидиарного социального государства, в частности, «государства услуг», «государства труда», «общества участия».

Как отмечает норвежский ученый Асбьёрн Вааль (Asbjørn Wahl), авторитетный исследователь идеи социального государства, «век государства всеобщего благосостояния завершился, или, по крайней мере, подходит к концу. То, что мы наблюдаем в большинстве стран Европы, охваченных кризисом, по сути является планомерным разрушением государства всеобщего благосостояния» [2]. Ученый констатирует, что успешное воплощение концепции социального государства в первой половине XX в. стало возможным благодаря уникальному стечению специфических обстоятельств, воссоздать которые в настоящее время едва ли возможно.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что политика современных социальных государств должна быть в меру мобильной и гибкой, способной эффективно функционировать как в условиях экономической стабильности, так и в условиях кризиса. Социальное государство имеет «право на трансформацию», поиск наиболее адекватной модели функционирования не должен рассматриваться как отказ от прогрессивной и гуманной идеи социального государства. При этом непреложной и неизменной долж-

на оставаться основная задача социального государства – обеспечение всем гражданам достойного уровня жизни, определенного набора социальных благ.

Литература

1. *Штайнер У.* Социальное государство без социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4.
2. *Simovic V., Vesic D.* The Crisis of the European Welfare State. An interview with Asbjørn Wahl. URL: <http://www.globalresearch.ca/the-crisis-of-the-european-welfare-state/5328326> (access date : 15.01.2015).

К ВОПРОСУ О НАДГОСУДАРСТВЕННОСТИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

DOI 10.17223/9785751123611/40

А.А. Моисеев

На современном этапе тема «надгосударственности» (наднациональности) имеет весьма прикладной характер, в том числе на евразийском пространстве, даже, несмотря на то, что в Алма-Атинской декларации 1991 г. записано, что СНГ «не является надгосударственным образованием».

Обычно государства стараются избегать использования термина «надгосударственность», поскольку устойчивы ошибочные предубеждения, что надгосударственность угрожает суверенитету государств-членов.

Надгосударственность является умозрительной правовой категорией, которая, однако, имеет вполне ощутимые политико-правовые последствия для государств. Общепризнанного определения термина «надгосударственность», закрепленного в каком-либо международно-правовом или государственно-правовом источнике, не существует.

Так и в Договоре о Евразийском экономическом союзе 29 мая 2014 г. нет такого определения. Но само понятие «наднациональность» встречается в Договоре, включая его приложения, дважды.

В ст. 38 «Внешняя торговля услугами» говорится, что государства-члены осуществляют координацию в сфере торговли услугами с третьими сторонами, которая не означает наднациональной компетенции Союза в этой сфере.

И в ст. 103.2 «Переходные положения в отношении раздела XVI» «Регулирование финансовых рынков» зафиксировано, что «государства-члены после завершения гармонизации законодательства в сфере финансовых рынков примут решение о полномочиях и функциях наднационального органа по регулированию финансового рынка и создадут его с месторасположением в городе Алматы в 2025 году».

В отличие от классической международной организации надгосударственная организация имеет право согласно ее учредительным документам принимать решения обязательного характера для ее государств-членов в соответствии с установленной процедурой.

Другими словами, для установления наличия надгосударственности международной организации следует обратиться к ее процедуре принятия решений и установить, во-первых, предусмотрено ли учредительными документами право для международной организации принимать решения, обязательные для государств-членов, и, во-вторых, какова процедура принятия таких решений, поскольку очевидно, что при процедуре консенсуса или единогласного голосования надгосударственность исключена.

Как известно, согласно ст. 8.1 п. III Договора органами Союза являются: Высший Евразийский экономический совет – Высший совет; Евразийский межправительственный совет – Межправительственный совет; Евразийская экономическая комиссия – Комиссия, ЕЭК; Суд Евразийского экономического союза – Суд Союза.

Согласно Договору решения и распоряжения Высшего совета (ст. 13.2), Межправительственного совета (ст. 17.2) и Совета Комиссии (ст. 18.2) принимаются консенсусом. Вместе с тем решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии могут приниматься не только консенсусом, но и квалифицированным большинством, которое «составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии» (ст. 18.2).

То есть можно утверждать, что признаки надгосударственности могут проявляться в действиях Коллегии Комиссии, когда она принимает решения квалифицированным большинством. Причем надгосударственность ЕАЭС будет проявляться для тех государств, которые в момент принятия решения Коллегии Комиссии будут голосовать против такого решения, но в случае его принятия обязаны ему подчиниться и выполнить.

Согласно п. 13 Приложения № 1 к Договору «Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов».

В каких сферах евразийского сотрудничества предусмотрены такие решения? В сферах: реализации внешнейторговой политики «через заключение Союзом... международных договоров с третьей стороной, участие в международных организациях либо автономное применение мер и механизмов внешнейторговой политики» (ст. 33.3); принятия решений о единых правилах предоставления промышленных субсидий, «проведения разбирательства по фактам предоставления специфических субсидий» (ст. 93.6.3, приложение № 28); принятия решений, обязательных для исполнения хозяйствующими субъектами государств-членов..., в том числе о применении штрафных санкций к ним, в случаях, предусмотренных разделом XVIII Договора «Общие принципы и правила конкуренции (п. 10 Приложения № 19)».

Причем «решения Комиссии, имеющие обязательный характер для государств-членов, принимаются на русском языке с последующим переводом на государственные языки государств-членов» (ст. 110.2) – белорусский, казахский, армянский и т.п.

Примечательно, что надгосударственность может проявляться и на других этапах деятельности международной организации в зависимости от конкретных решений ее государств-членов и даже не зависит от указания или отсутствия этого качества в ее уставных документах.

Что касается характера решений Суда Евразийского экономического союза то согласно гл. VII Статута, Суд принимает Консультативные заключения и Решения (приложение 2).

Консультативные заключения Суда по заявлениям о разъяснении положений Договора и действий Комиссии носят рекомендательный характер.

Решения Суда по результатам рассмотрения споров являются обязательными по заявлению государств-членов (п. 39.1) – для исполнения сторонами спора, т.е. государствами; а по заявлениям хозяйствующих субъектов (п. 39.2) являются обязательными для исполнения Комиссией (п. 98–100).

Необходимо подчеркнуть, что качество надгосударственности международной организации не «посягает» на суверенитет государств. Природа государственной власти и власти международной организации различна. В отличие от полномочий государств надгосударственная международная организация может обладать только ограниченным количеством производных полномочий в строго ограниченных областях, которыми ее наделяют государства-члены. Делегировав какие-либо права в пользу многостороннего механизма, государство их не утрачивает и может продолжать реализовывать и самостоятельно, и в рамках международной организации. Компетенция международной организации по договоренности может иметь приоритет по отношению к соответствующей компетенции государств-членов, но суверенный статус и независимость государств при этом не затрагиваются и не зависят от того, использует ли государство само такие полномочия или нет. В том случае, если действия международной организации перестанут отвечать национальным интересам государства-члена, оно всегда может отказаться от членства в ней.

Еще в XX в. международное сообщество осознало, что в мире существуют экономические, технические, экологические, социальные глобальные проблемы, решение которых возможно только путем объединения усилий всех государств. В каких-то сферах общие усилия человечества более заметны, в каких-то менее, но процесс не стоит на месте и набирает силу. В этих условиях государства ищут и применяют новые эффективные правовые инструменты для достижения общих целей. Одним из таких правовых инструментов и является надгосударственность международных организаций.

САМООПРЕДЕЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

DOI 10.17223/9785751123611/41

И.В. Лавриненко

Проблема самоопределения народов и наций в современных международных отношениях является одной из самых сложных. Идея самоопределения первоначально была зафиксирована как принцип в Уставе ООН, в дальнейшем получила нормативное закрепление уже как право в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН: 835 (VII) от 16 декабря 1952 г. «Право народов и наций на самоопределение», 1514

(XV) от 14 декабря 1960 г. «Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам», 2105 (XX) от 20 декабря 1965 г. «Осуществление Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам», 2625 (XXV) от 24 октября 1970 г. «Декларации о принципах международного права».

С прекращением существования колониальной системы эта идея была востребована уже в отношении наций и народов, населяющих территории суверенных государств. Применение этого права без учёта сложившихся отношений привело к параду суверенитетов, сепаратизму и гражданским войнам. Можно ли идею самоопределения рассматривать как право или это только принцип, не имеющий конкретного содержания в современных условиях?

Проблема самоопределения народов и наций сводится к трём главным вопросам: 1) кто является субъектом самоопределения, 2) в каких формах допускается самоопределение, 3) какими способами допустим процесс самоопределения?

Трудно определить состав субъектов самоопределения в условиях процесса интернационализации. Как поступить, если на небольшой территории проживает несколько народов и наций? Как самоопределился населению, которое появилось от смешанных браков?

И если в отношении внутреннего самоопределения народов и наций допускается создание автономий и это не вызывает серьёзных противоречий, то в отношении внешнего, любая сецессия приводит к умалению других народов и наций, к нарушению принципа территориальной целостности, закреплённого в заключительном акте СБСЕ 1975 г. и Уставе ООН 1945 г.

В отношении применимых способов самоопределения нет единой точки зрения. Проведение сецессии по результатам референдума приводит к появлению новых государств, не имеющих развитой экономики и стабильной политической системы, население которых не всегда в состоянии реализовать своё право на развитие. Если же использовать силовые методы, даже с целью борьбы с геноцидом, это приводит к серьёзным противоречиям с основным принципом международного права – неприменение силы и угрозы силой, что ставит под угрозу существование самой системы международной безопасности.

Таким образом, принцип самоопределения народов и наций требует тщательного анализа для дальнейшего закрепления уже как право, должны быть созданы механизмы правоприменения, чтобы общие нормы, закреплённые в международных договорах, могли

быть применимы в каждой конкретной ситуации, так как существует реальная опасность применения принципа самоопределения как средства политической борьбы элитами, интересы которых не всегда совпадают с реальными потребностями наций и народов.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В АРКТИКЕ

DOI 10.17223/9785751123611/42

Ю.В. Филимонов

С начала XX в. арктический регион стал рассматриваться не только как территория, имеющая геополитическое значение, но и как пространство, открытое для экономического взаимодействия арктических государств.

В Арктике применяется ряд универсальных международных конвенций: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. [1]; Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. [2]; Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. [3] и др.; действует региональная конвенция – Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г. [4]; двусторонние договоры арктических государств. Общего договора по Арктике по примеру с Антарктикой в настоящее время нет, поскольку на ее правовое положение кроме международно-правовых норм значительное влияние оказывает воздействие национального права прилегающих государств (Канада, Россия). Другие государства – Дания, Норвегия и США – не принимали специальных актов по арктическим районам, прилегающим к их территории, однако законодательство этих стран о континентальном шельфе, экономических и рыболовных зонах распространяется в том числе на экономическое сотрудничество в арктических районах.

С середины 1920-х гг. Арктика фактически поделена на пять секторов ответственности между США, Россией, Норвегией, Канадой и Данией, получивших название «арктические или полярные сектора». Каждое арктическое государство обладает особыми политическими и экономическими правами в своем секторе. При этом пределы секторов не являются государственными границами, а ледяные и вод-

ные пространства в пределах такого сектора не составляют государственной территории.

В современный период ни одно из арктических государств не претендует на всю совокупность сухопутных и морских пространств данного региона, но осуществляет нормативную регламентацию экономической эксплуатации своей части Арктики. В России приоритетное значение имеет использование Северного морского пути протяженностью около 3500 морских миль, проходящего вдоль арктического российского побережья. Правовой режим плавания иностранных судов на трассах Северного морского пути основан на нормах российского права, в частности Правилами плавания в акватории Северного морского пути, утвержденными приказом Минтранса России от 17.01.2013 № 7 [5]. Данными правилами предусматривается непрерывность движения судов на всем протяжении Севморпути, даже когда судно оказывается в открытом море. Доступ на российскую коммуникацию возможен для любого судна, включая иностранное, но он осуществляется под контролем и при проводке со стороны специальных российских навигационных служб – штабов морских операций, действующих на базе российских морских парокhodств и связанных с администрацией Северного морского пути, функционирующей при Министерстве транспорта РФ.

Статус Северного морского пути, использование которого преследует экономические цели, также направлен и на иные аспекты экономического сотрудничества в Арктике, которые полностью не урегулированы в международных актах универсального характера. В частности, требует доработки Полярный кодекс в части определения особенностей плавания иностранных судов по Севморпути и другим иностранным морским трассам.

Таким образом, международное экономическое сотрудничество в Арктике направлено на защиту суверенных прав арктических государств, а также на учет интересов иных государств, осуществляющих свою деятельность в данном регионе мира.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.
2. Международное публичное право: Сб. документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 412–433.
3. Ведомости ВС СССР. 1963. № 42. Ст. 431.
4. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 563–565.
5. Рос. газета. 2013. 19 апр. № 86.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЛЕСОВ

DOI 10.17223/9785751123611/43

А.В. Кукушкина

Леса обеспечивают поддержку целого ряда хозяйственных и социальных видов деятельности и имеют жизненно важное значение для экологической стабильности. Они являются источником широкого спектра древесной и недревесной продукции, а также занятости и доходов и выполняют важнейшие экологические функции, например, способствуют сохранению почвы и водных ресурсов, смягчению последствий изменения климата за счёт поглощения и накопления углерода, а также сохранению биологического разнообразия. Кроме того, леса обеспечивают деятельность крупного промышленного сектора, являются важным источником средств существования в сельских районах и обеспечивают жизнь миллионов людей, живущих в лесных районах. 27% площади лесов всего мира приходится на Европу, включая Россию [1].

Леса тропических, умеренных и северных широт представляют собой многообразнейший комплекс сред обитания растений, животных и микроорганизмов, в котором представлено подавляющее большинство наземных видов флоры и фауны нашей планеты. Такое видовое разнообразие является не только плодом эволюции, но и результатом совокупного воздействия физической среды и человека.

Исчезновение и деградация лесов являются серьёзной проблемой во многих регионах мира.

К международно-правовым документам, принятым в рамках ООН, относятся Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция об изменении климата и Заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов.

Общая площадь лесов в странах-членах ЕЭК ООН достигает 10,3 км². Без учёта Российской Федерации она составляет 2,1 км².

Леса являются важнейшим природным ресурсом. Они покрывают около 38% земной поверхности стран-членов ЕЭК ООН. Они формируют основной ландшафт и предоставляют обществу широкий спектр товаров и услуг. К ним относятся: обновляемое древесное волокно и древесина, товары и услуги, не связанные с древесиной, и ценности, связанные с возможностями для отдыха. В лесах находится большая часть биоразнообразия, а также они выполняют

общеэкологические функции, поглощая углерод, улучшая качество воды и защищая почву [2].

Томская область относится к числу регионов, где природно-ресурсный потенциал весьма высок и имеет многокомпонентный характер.

Для обеспечения устойчивого развития Томской области экономически более эффективным будет сохранение естественных свойств леса по производству продуктов питания, лекарственного сырья, побочных продуктов лесопользования. Это даст возможность получить многосторонний экономический эффект от сохранения естественной среды обитания животных и рыбных ресурсов и развития рекреационного использования леса для охоты и рыболовства. Также возможно развитие экологического туризма, возможности которого в Томской области очень большие.

Стратегия развития Томской области до 2020 г. разработана в соответствии с концепцией устойчивого развития.

Литература

1. Документ E/CN.17/2002/PC. 2/7 19/12/2001. С.35; FAO, Forest Resource Assessment 2001.
2. Документ ЕЭК ООН. СЕР/АС. 10/2002/22. 26.06.2002. С.1.

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

DOI 10.17223/9785751123611/44

А.М. Кальяк

Термин «международное образовательное право», который в отечественной правовой литературе используется безапелляционно [1], как представляется, требует своего обоснования.

В юридической доктрине признается возможность формирования новых отраслей международного права на основе увеличивающихся массивов международных актов [2]. Одним из основных критериев формирования новых отраслей в международном праве считается принятие кодифицирующей универсальной конвенции.

На первый взгляд, такого международного договора, регулирующего образовательные отношения, нет. Двусторонние соглашения посвящаются общим вопросам сотрудничества в сфере образования, имеется ряд универсальных и региональных актов о признании документов об образовании, региональные соглашения

направлены на гармонизацию регулирования в целом или отдельных вопросов правового регулирования образования.

Отечественная доктрина международного права, как правило, включает вопросы регулирования образования в общей институт прав человека. Международно-правовое регулирование социально-экономических прав направлено на создание внутригосударственного режима, позволяющего отдельным лицам реализовать эти права без вмешательства со стороны государства [3]. То есть это, в основном, закрепление принципов правового регулирования и признание того, что основная регламентация в этой сфере входит в вопросы преимущественно внутреннего характера.

Вместе с тем именно анализ принципов образовательного права, отражаемых во внутригосударственном законодательстве, в сопоставлении с международными актами позволяет дать оценку термину, вынесенному в заглавие. На основе сравнения законов об образовании стран СНГ и Балтии В.М. Сырых сделан вывод, что основополагающим в образовательном праве является принцип общедоступности образования [4]. Можно предположить, что международно-правовое регулирование должно быть направлено на создание правового режима, основанного на этом принципе.

Во второй половине XX в. появление новых отраслей международного права было связано с кодифицирующей деятельностью органов ООН. Вопросы образования включены в компетенцию ЮНЕСКО, благодаря усилиям которой была принята Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.). По-видимому, данная конвенция может рассматриваться отраслеобразующей в системе международного права и порождающей активные разработки государствами имплементирующих ее принципы законодательных актов (например, Закон Республики Армения от 25.05.2005 г. «Об образовании лиц с потребностями в особых условиях образования»).

Литература

1. *Козырин А.Н.* Современные контуры образовательного права // Закон. 2007. № 4. С. 17–28.
2. *Международное право: учеб.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. 832 с.
3. *Толстых В.Л.* Курс международного права. М.: Волтерс Клувер, 2010. 1056 с.
4. *Сырых В.М.* Принципы образовательного права // Право и образование. 2002. № 1. С. 56–70.
5. *Фролов И.В.* Международные обязательства России и фискальные последствия сроков действия международных договоров: примат международного права, или национальные финансовые интересы // Законы России: опыт, теория, практика. 2013. № 11. С. 74–75.

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ¹

DOI 10.17223/9785751123611/45

Е.А. Казьмина

Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» позволил любому гражданину опосредованным образом участвовать в правотворческом процессе на всех уровнях организации власти – путем размещения инициатив по любым волнующим его вопросам [1]. Безусловно, такой институт является достижением современной демократии.

Между тем исследуемый Указ не предъясвляет ограничений по предмету инициатив, за исключением отказа в размещении инициативы по основаниям: противоречия Конституции России, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан; противоречия ст. 6 Закона «О референдуме Российской Федерации»; отсутствие описания проблемы, отсутствие вариантов решения проблемы либо необоснованность предлагаемых вариантов.

Представляется, что подобные критерии весьма спорны. Кроме того, проблему создает и тот факт, что Указ не предусматривает требований к составу рабочей группы по «отбору» инициатив, что не гарантирует высокий уровень квалификации ее членов, позволяющий объективно оценить инициативу на предмет соответствия Конституции и общепризнанным нормам и принципам международного права. Что же касается третьего критерия, то он носит субъективный характер. В законодательстве отсутствует единый подход к определению терминов «обоснованность», «целесообразность» и т.п. [2] Все это может позволить «манипулировать» процессом размещения инициатив.

Кроме того, Указ не предусматривает обязательного отказа для размещения схожих инициатив. С одной стороны, это позволяет

¹ Статья подготовлена в ходе осуществления общественно значимого проекта «Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.

в инициативах более четко проработать отдельные моменты и выбрать наиболее оптимальный вариант. Но при этом размещение аналогичных инициатив, отличающихся в отдельных вопросах, влечет за собой рассредоточение голосов и затруднение для голосующих граждан. Выбрать наилучший вариант весьма сложно.

Интернет-ресурс функционирует почти 2 года, в течение которых на сайте было размещено более 5000 инициатив. Нет информации о количестве неразмещенных инициатив, но между тем критерии позволяют пропускать такие инициативы, как «В Московском регионе исчезают одуванчики» [3] или «Защита коров» [4], не имеющие общественной значимости.

Таким образом, вопрос о критериях для размещения или отказа в размещении общественных инициатив остается открытым и требует доработки.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».
2. *Фролова Н.А.* Отдельные проблемы реализации института общественной инициативы // Гражданское общество и правовое государство: матер. Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. Т. 1 / под ред. Л.В. Тена, С.Н. Бабурина. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2015. С. 45.
3. Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». В Московском регионе исчезают одуванчики [Электронный ресурс] // <https://www.roi.ru/905/>
4. Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». Защита коров [Электронный ресурс] // <https://www.roi.ru/9640/>

МОДЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЕЛЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/46

А.А. Кравец

В Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в рамочном порядке определяется порядок организации и деятельности ТОС. Более детально все вопросы, связанные с организацией и осуществ-

лением территориального общественного самоуправления, условиями и порядком выделения необходимых средств из местного бюджета, должны прорабатываться в уставе муниципального образования и (или) нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления (п. 11 ст. 27 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации...») [1].

К сожалению, в сфере правового регулирования территориального общественного самоуправления нередки случаи, когда муниципальные правовые акты принимаются с существенными нарушениями федерального законодательства, что обусловлено зачастую необходимостью восполнения пробелов Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации...». Не исключением являются модели муниципально-правового регулирования, определяющие особенности организации и деятельности ТОС в городских округах в составе Новосибирской области. В свою очередь под моделями следует понимать способы фиксации и подходы к регулированию порядка организации и деятельности ТОС в муниципальных правовых актах на уровне муниципальных образований.

Наличие пробела в правовом регулировании экономических основ деятельности ТОС не позволяет муниципальным образованиям выработать общую модель регламентации порядка приобретения имущества, порядка пользования и распоряжения этим имуществом и финансовыми средствами ТОС. Так, по положению о ТОС в г. Искитиме собственные финансовые средства ТОС образуются за счет добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц, предпринимательской деятельности, а также иных поступлений, не запрещенных законом (п. 13.2) [2]. Положение о ТОС в г. Бердске определяет такие источники формирования имущества ТОС, как добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ, услуг; доходы, получаемые от собственности ТОС, и т.д. (п. 2 ст. 18) [3].

При этом в положениях не закреплены особенности, связанные с финансовыми и имущественными вопросами ТОС, имеющего статус юридического лица и не имеющего соответствующего статуса. Очевидно, что ТОС, не имеющие статуса юридического лица, лишаются возможности вести предпринима-

тельную деятельность и получать прибыль от реализации товаров, работ и услуг. Ошибочно закреплять по умолчанию в муниципальном правовом акте подобные способы приобретения собственных финансовых ресурсов.

Принятые еще в 2011 г. поправки в ч. 6 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации...» внесли четкие изменения в основания правомочности собраний и конференций граждан. Так, в настоящий момент правомочность собрания обеспечивается участием не менее одной трети жителей соответствующей территории, правомочность конференции обеспечивается участием не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста [1].

Положения о ТОС в г. Обь, р.п. Кольцово, г. Искитим содержат противоречия федеральному законодательству и устанавливают правомочность собраний участием половины жителей, достигших 16-летнего возраста, а конференций – участием двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей, достигших 16-летнего возраста. Несомненно, что муниципальные правовые акты должны быть приведены в соответствие нормам федерального законодательства.

Одной из проблем муниципально-правового регулирования организационных принципов деятельности ТОС являются несоответствия внутри отдельно взятых муниципально-правовых систем городских округов, так называемые внутренние противоречия. Примером может служить п. 6.2 положения о ТОС в г. Искитиме, по которому организацию учредительного собрания или конференции осуществляет инициативная группа членов местного общества численностью не менее десяти человек, постоянно или преимущественно проживающих на соответствующей территории [2]. При этом устав г. Искитима устанавливает в п. 5. ст. 30, что организацию учредительного собрания или конференции в целях осуществления ТОС осуществляет инициативная группа граждан численностью не менее трех человек, проживающих на соответствующей территории [5].

Проблемным вопросом действующих в городских округах Новосибирской области положений о ТОС является регламентация оснований прекращения полномочий органов ТОС. Так, п. 11.6 положе-

ния о ТОС в р.п. Кольцово устанавливает, что полномочия органов ТОС могут прекращаться досрочно, если иное не предусмотрено уставом ТОС, в следующих случаях: а) по собственному желанию; б) по решению собрания (конференции) граждан [4].

Данный подход свидетельствует о правотворческой ошибке, поскольку Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации...» установил усложненный порядок избрания органов ТОС – посредством проведения собрания (конференции) граждан, на котором должно присутствовать установленное число граждан (делегатов). Исходя из этого, муниципальным правовым актом не может быть закреплен упрощенный порядок расформирования данных органов, прекращения полномочий членов органов ТОС.

Выявленные противоречия свидетельствуют о необходимости их устранения в деятельности органов местного самоуправления, а Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации...» должен предусматривать надлежащие гарантии предупреждения правотворческих ошибок и не допускать их в дальнейшем. В этих целях необходимо устранить внутренние противоречия в составе отдельно взятых муниципально-правовых систем и противоречия федеральному законодательству в части определения оснований правомочности собраний и конференций граждан и финансовых основ деятельности ТОС, наделенных и не наделенных статусом юридического лица.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Искитиме: решение Совета депутатов г. Искитима от 24.05.2006 № 63 // Искитимская газета. 2006. № 22. 01 июня.
3. Об утверждении «Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Бердске»: решение Совета депутатов г. Бердска от 26.04.2012 № 172 (ред. от 19.04.2013) // Бердские новости. 2012. № 20. 16 мая.
4. О Положении «О территориальном общественном самоуправлении в рабочем поселке Кольцово»: решение Совета депутатов рабочего поселка Кольцово от 03.06.2009 № 38 // Компас. 2009. № 22с. 11 июня.
5. О принятии Устава города Искитима Новосибирской области: решение Совета депутатов г. Искитима от 30.09.2009 № 397 (ред. от 26.12.2012) // Искитимская газета. 2009. № 46. 19 нояб.

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.17223/9785751123611/47

А.Ф. Москаленко

В российском праве понятие агломерации (городской агломерации) только начинает складываться. В градостроительстве и урбанистике (раздел экономической географии) под агломерацией (от лат. *agglomerare* – присоединять, накапливать) понимается компактная и относительно развитая совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство [1].

Агломерации формируются вокруг одного крупного города, например вокруг г. Москвы (Московская агломерация), либо агломерации, имеющие несколько крупных городов-центров. Формирование городских сообществ вызывается различными объективными факторами, к которым относятся массовые трудовые, учебные, бытовые культурные и рекреационные поездки, которые приводят к постоянным перемещениям больших масс людей; достаточность времени, затрачиваемого на поездки по транспортным коридорам (железным дорогам, автодорогам и рекам); наличие регулярных пригородных электропоездов, автобусов, теплоходов; общность аэропорта, железнодорожного, речного терминалов; плотное заселение вдоль транспортных коридоров.

Факторы, приводящие к появлению городских агломераций, вызваны промышленным и социальным развитием территорий и связанной с ней транспортной инфраструктурой, позволяющей населению быстро перемещаться на большие расстояния и удовлетворять личные интересы, которые ранее, при отсутствии агломерации, требовали для него значительного времени и усилий.

В России Министерство регионального развития РФ в целях уменьшения дотационных, не привлекательных для проживания и ведения бизнеса регионов разработала программу пространственного развития субъектов РФ, рассчитанную на 20 лет. Предлагается

образовать восемь агломеративных центров (Иркутская, Ростовская, Сочинская, Хабаровская и другие агломерации) с многомиллионным населением и трудовой миграцией, как в столице [2]. На ее основе принят ряд распоряжений Правительства по созданию и развитию агломераций, предусматривающих формирование крупных городских агломераций, выполняющих функции транспортно-логистических, торгово-финансовых, научно-образовательных, культурных, инновационных и промышленных центров [3–4]. В связи с планами Правительства РФ в разных регионах России наметились тенденции к формированию агломераций, поиску оптимальных моделей их организации и определению границ. Так, в Сибири получают развитие Иркутская, Красноярская и Новосибирская агломерации, в регионе Дальнего Востока – Владивостокская, Хабаровская и Иркутская агломерации [5].

Постоянное обсуждение темы создания агломераций свидетельствует об актуальности создания подобных экономико-территориальных образований и их особой роли в социальном развитии Российской Федерации и ее субъектов. На наш взгляд, учреждение городской агломерации допустимо в рамках межмуниципального сотрудничества в качестве одной из его организационно-правовых форм при условии внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.

Литература

1. Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. М., 1988. Ч. 1. С. 68.
2. В России появится восемь новых агломераций. Новости // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 68.
3. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 421).
4. Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 421).
5. Агафонов В.А. Задачи развития региональной рыночной инфраструктуры на современном этапе // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 3. С. 17–23.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПНОСТИ СУДЕБНЫХ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

DOI 10.17223/9785751123611/48

К.А. Ширшов

Развитие местного самоуправления во многом зависит от создания и функционирования системы судебных гарантий прав местного самоуправления. Помимо универсального положения ст. 46 Конституции РФ о гарантировании каждому судебной защиты его прав, Основной закон в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Это новое для российской правовой системы конституционное установление, признание которого стало возможным на основе утверждения принципиально новых подходов не только к местному самоуправлению и характеру его взаимоотношений со всеми ветвями государственной власти, но и к самой судебной власти, ее роли в защите прав и свобод граждан, причем как индивидуального, так и коллективного характера. Именно эти положения более общего характера лежат в основе конституционной системы судебных гарантий местного самоуправления [1]. Судебные гарантии местного самоуправления определяются как совокупность правовых средств и методов, закрепленных нормами законодательства, направленных на обеспечение реализации права обращения в судебные органы при нарушении права на осуществление местного самоуправления. Представляется, что главной из судебных гарантий для населения муниципального образования является – гарантия оспаривания гражданами решений и действий (бездействий) различных органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако действие данной нормы, закрепленной в ст. 78 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [2], на практике нивелируется ее ограниченной доступностью для граждан муниципалитетов. М.С. Шакарян выделяет следующие условия доступности правосудия: 1) гарантированное право на обращение в суд в четко (ясно) установленном порядке; 2) близость суда к населению; 3) разумные судебные расходы с правом неимущего быть освобожденным от них; 4) разумные сроки рассмотрения и разрешения гражданских дел; 5) научно обоснованные нормативы нагрузки судей; 6) простота и ясность процедуры рассмотрения дела; 7) гарантия бесплатной юридической помощи нуждающимся [3].

Для эффективной реализации судебных гарантий необходимо повышать ее доступность, чтобы каждый гражданин нашей страны мог обратиться в суд за справедливым рассмотрением и разрешением своего дела [4]. Однако каждый из элементов, определяющих доступность судебных гарантий в области местного самоуправления, имеет проблемы практической реализации. Неуверенность в собственных возможностях, непредсказуемость результата, который получают люди после инициирования официального разбирательства, заставляют людей отказываться от решения своих проблем. Это и проблемы сложности процедуры рассмотрения дел по оспариванию нормативно-правовых актов местного самоуправления, и не работающая в полную силу программа оказания бесплатной юридической помощи гражданам муниципалитетов, что в свою очередь предопределяет необходимость теоретического осмысления и предложения новых практических подходов повышения доступности судебных гарантий местного самоуправления.

Литература

1. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 219.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ // Рос. газета. 2003. № 202 (ред. от 29.12.2014 г.).
3. *Шакарян М.С.* Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М., 2001. С. 61.
4. *Назинцева А.Ю.* Доступность правосудия как гарантия реализации права на судебную защиту в сфере гражданской юрисдикции // Молодой ученый. 2014. № 2. С. 592–594.

РОЛЬ И ПЕРСПЕКТИВА УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ

DOI 10.17223/9785751123611/49

Д.В. Сенникова

Публичное представительство традиционно раскрывается посредством сравнительно-правового метода путем его сопоставления с отношениями представительства в гражданском праве.

Между тем, по мнению некоторых правоведов, например Т.Ф. Кряклиной [1], политические партии в настоящее время приобрели роль посредников между гражданами и представителями.

Прежде всего, политические партии, как уже было отмечено, являются основными поставщиками кандидатов на выборах. Кроме того, данные организации располагают серьёзным человеческим и информационным ресурсом, который способствует формированию представлений о возможных потребностях электората у представителя.

Для начала необходимо отметить, что в период с 2011 по 2014 г. произошла широкая либерализация законодательства в отношении политических партий, в том числе за счёт сокращения минимального количества членов, необходимых для регистрации политической партии. В этой связи численность названных организаций значительно возросла: на 12 января 2015 г. зарегистрировано 76 партийных организаций. Представляется, что столь непростая организация, как политическая партия, не может быть построена таким малым количеством людей. Указанное противоречие приведёт к недостатку кадров и низкому качеству партийных программ.

Ряд специалистов указывают на то, что подобные малые партии являются «подрывным» институтом, ослабляющим партийную систему, а не укрепляющим её [2–3].

Анализ динамики участия малых партийных организаций на выборах в муниципальных районах и городских округах некоторых субъектов СФО демонстрирует их неподготовленность. Так, в единый день голосования 9 сентября 2014 г. на территории Томской области было проведено девять указанных избирательных кампаний и только одна политическая партия, созданная после 2012 г. В Кемеровской области было проведено пятнадцать указанных избирательных кампаний, в пяти из которых приняли участие три политические партии, созданные после 2012 г. В Красноярском крае характеризующиеся политические партии не принимали участия на выборах в муниципальных районах и городских округах.

Таким образом, малые политические партии в какой-то степени демонстрируют свою несостоятельность в качестве избирательных объединений, по крайней мере на муниципальных выборах.

Представляется, что развитию партийной системы может поспособствовать деятельность общественных объединений, в частности некоммерческих организаций.

Общественные объединения, участвовавшие в выборах на местном уровне, станут базой для развития новых политических партий. Обладая необходимым опытом выражения интересов населения и знаниями о реальных нуждах граждан, они смогут преобразоваться в политические партии с кандидатами, реально способными заниматься парламентской работой.

С учётом изложенного законодателям необходимо отказаться от искусственного наращивания политических партий и способствовать созданию названных организаций из объединений, уже имеющих опыт представительства.

Литература

1. *Кряклина Т.Ф.* Представительная власть в современном государстве / Т.Ф. Кряклина // Представительная власть в российском государстве: история, теория, современность: матер. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Барнаул, 2013. С. 22–27.
2. *Гельман В.* «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России. СПб., 2010.
3. *Михалёва Г.М.* Эстрасоциальные феномены российской политики: неформальные партии и гражданские инициативы / Г.М. Михалёва // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2014. № 1. С. 94–106.

СУЩНОСТЬ НАЛОГОВОГО МОНИТОРИНГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.17223/9785751123611/50

С.С. Кузнецов

С 1 января 2015 г. вступили в законную силу дополнения в НК РФ¹, устанавливающие новую форму налогового контроля – налоговый мониторинг, который является разновидностью расширенного информационного взаимодействия между налогоплательщиком и налоговым органом.

Его суть заключается в обеспечении налогоплательщиком налогового органу в режиме реального времени доступа к данным бухгалтерского и налогового учета, а также в раскрытии порядка отражения фактов хозяйственной жизни для целей налогообложения. Взамен камеральные и выездные налоговые проверки в его отношении не проводятся² и, по сути, заменяются истребованием документов (информации), которые должны быть представлены налогоплательщиком по требованию налогового органа в электронном виде или на бумажном носителе в течение десяти дней³.

Если при проведении налогового мониторинга налоговым органом установлен факт, свидетельствующий о неправильном исчислении (удержании), неполной или несвоевременной уплате (перечислении) налогов и сборов, налоговый орган составляет и направляет налогоплательщику мотивированное мнение, которое отражает позицию налогового органа.

¹ О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 04.11.2014 № 348-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 45. Ст. 6158.

² За исключением случаев, предусмотренных пп. 2, 3 п. 1.1 ст. 88, п. 5.1 ст. 89 НК.

³ Однако если при проведении налогового мониторинга выявлены противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах (информации), либо выявлены несоответствия сведений, представленных организацией, сведениям, содержащимся в документах, имеющихся у налогового органа, налоговый орган сообщает об этом организации с требованием представить в течение пяти дней необходимые пояснения или внести соответствующие исправления в течение десяти дней.

Однако налоговый орган составляет мотивированное мнение не только по собственной инициативе, но и по запросу налогоплательщика при наличии у него сомнений или в случае неясности по вопросам правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов за период проведения в отношении налогоплательщика налогового мониторинга по результатам совершенных фактов хозяйственной жизни организации. В запросе о представлении мотивированного мнения излагается позиция налогоплательщика по указанным вопросам.

Выполнение мотивированного мнения налогового органа гарантирует налогоплательщику неначисление пеней и штрафов, даже если впоследствии у налогоплательщика в результате его выполнения возникнет недоимка¹.

В случае несогласия с мотивированным мнением налогового органа налогоплательщик вправе инициировать проведение взаимосогласительной процедуры.

Взаимосогласительная процедура проводится руководителем (заместителем руководителя) налогового органа в течение одного месяца с участием налогового органа, которым составлено мотивированное мнение, и налогоплательщика, который представил разногласия.

По результатам взаимосогласительной процедуры налоговый орган уведомляет налогоплательщика об изменении мотивированного мнения либо оставлении мотивированного мнения без изменения.

Налогоплательщик в течение одного месяца со дня получения уведомления об изменении мотивированного мнения либо оставлении мотивированного мнения без изменения уведомляет налоговый орган, которым составлено мотивированное мнение, о согласии (несогласии) с мотивированным мнением с приложением документов, подтверждающих выполнение указанного мотивированного мнения (при их наличии).

Следует отметить, что налоговый мониторинг не является новым правовым явлением и широко применяется в зарубежных государствах, например в США и Нидерландах². В России закрепление в Налоговом кодексе налогового мониторинга предшествовало проведе-

¹ За исключением случаев, когда мотивированное мнение было основано на неполной или недостоверной информации, предоставленной налогоплательщиком.

² Подробнее см.: *Зубарева И.Е.* Горизонтальный мониторинг как способ контроля налогоплательщиков, основанный на доверии: опыт Королевства Нидерланды // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 5.

ние эксперимента по его внедрению в отношении ряда крупных компаний, например с ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», которое доказало свою эффективность¹.

В настоящее время налоговый мониторинг могут применять только организации, удовлетворяющие следующим условиям:

– совокупная сумма налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых, подлежащих уплате в бюджетную систему Российской Федерации за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, без учета налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, составляет не менее 300 млн рублей;

– суммарный объем полученных доходов по данным годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, составляет не менее 3 млрд рублей;

– совокупная стоимость активов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности на 31 декабря календарного года, предшествующего году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, составляет не менее 3 млрд рублей.

Хочется надеяться, что появление налогового мониторинга – это только первый шаг к развитию отношений, основанных на доверии между налогоплательщиком и налоговым органом. Такие формы контроля нуждаются в расширении как круга налогоплательщиков, имеющих право ими воспользоваться, так и разнообразия их видов.

ТИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА

DOI 10.17223/9785751123611/51

И.В. Фролов

Исследование характера и отличительных особенностей механизмов административно-правового управления в современной России позволяет выделить *четыре основных типа административ-*

¹ Гензель В. Практика применения горизонтального мониторинга // Налоговый вестник. 2013. № 6. С. 65–68.

но-правового управления, а именно: прямое административно-правовое управление приказного типа; административно-правовое управление с элементами обратной связи; модельная система административно-правового управления адаптационного типа; система административно-правового управления рефлексивного типа.

Для более полного уяснения вышеназванной классификации следует раскрыть основные характеристики указанных типов административно-правового управления.

Первый тип управления – прямое административно-правовое управление приказного типа. Под данным типом управления следует понимать механизм жестких императивных распоряжений от субъекта управления к объекту управления как основной элемент управляющего воздействия. Объект управления, его интересы, мотивация и реакция на императивные распоряжения не входят в круг интересов властвующего субъекта и не учитываются последним в его властно-управленческой деятельности.

Второй тип управления – административно-правовое управление с элементами обратной связи. В данном типе административно-правового управления вводится совершенно новый элемент – *обратная связь*. Данный элемент определяет корреляционную зависимость управления от последствий несоответствия результатов управленческого воздействия ранее заданным параметрам. При этом механизмы административно-правового управления могут корректироваться в результате наблюдения за изменением поведения объекта управления как результат управляющего воздействия на него¹.

Третий тип управления – модельная система административно-правового управления адаптационного типа. В данном типе управления используется конструкция модельной системы управления². При данном типе управления системы административного управления приобретают способность реагировать на объективные и субъективные воздействия со стороны управляемых субъектов (объектов управления) и учитывать влияние последствий управления на соответствующие правоотношения³.

¹ *Шерстобоев О.Н.* К вопросу о вине лица как конструктивном признаке состава административного правонарушения // *Безопасность бизнеса*. 2012. № 2. С. 18–19.

² *Кальяк А.М.* Логика конституционного правосудия в системе институтов демократии // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 8. С. 29–30.

³ *Макарицев А.А.* Легитимность выборов: механизмы правового обеспечения // *Российский юридический журнал*. 2013. № 5 (92). С. 125–128.

Четвертый тип управления – система административно-правового управления рефлексивного типа. В указанном типе управления вся система нормативного регулирования управления рассматривается как разновидность системы, обладающей следующими свойствами: а) способностью юридически идентифицировать себя от иных видов и типов публичного управления; б) способностью многовариантно определять свою стратегию управления и набор базовых функций; в) возможностью саморегулирования и адаптации к изменяющимся условиям; г) наличием элементов самоконтроля; д) способностью выдвигать тактические управленческие цели и оценивать свои результаты деятельности; е) способностью корректировать функции субъекта управления (орган управления) в зависимости от динамики изменений статуса и состояния объекта управления.

ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА 2008 г. НА ПОЛНОМОЧИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ

DOI 10.17223/9785751123611/52

А.Н. Туляй

Полномочия Банка России долгое время оставались практически неизменными. С момента принятия первого Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» № 394-1 от 02.12.1990 г.¹ и до его отмены в 2002 г. в него было внесено незначительное количество поправок². Похожая ситуация складывалась и с Законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» принятом 10 июля 2002 г.³ До начала активной фазы влияния мирового экономического кризиса на экономику России в 2008 г. полномочия Банка России корректировались на законодательном уровне 12 раз. Однако за прошедшие 6 лет в Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» было внесено 31 изменение. Причем Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Россий-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

² Всего существовало 11 редакций данного закона.

³ Рос. газета. 2002. 13 июля.

ской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»¹ коренным образом изменил полномочия Банка России как регулятора финансового рынка страны.

В результате объединения Центрального банка Российской Федерации и Федеральной службы по финансовым рынкам России в настоящее время, у Банка России появились огромные полномочия по регулированию финансовой и денежной системы, которые сопоставимы с полномочиями Правительства Российской Федерации. При этом в отличие от Правительства РФ Банк России формально независим от органов исполнительной власти Российской Федерации и подконтролен только Государственной думе Федерального собрания.

Банковская система России в последние годы также развивается под влиянием кризисных явлений, характерных для мировой финансовой системы. Это отражается на целях и методах правового и экономического регулирования и реформирования банковской деятельности.

Для решения текущих задач с наибольшей эффективностью необходимо четко представлять, насколько возможно вмешательство государства в рыночную экономику, в том числе в части регулирования банковского сектора.

Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется двумя способами: путем принятия федеральных законов и нормативных актов Банка России. Его особенностью является частое изменение в период кризиса, что, с одной стороны, позволяет быстро реагировать на неблагоприятные изменения в экономике и банковской системе, а с другой – неизбежно увеличивает риск принятия недостаточно продуманных решений.

Если в целом проанализировать нормативные акты, принимавшиеся в кризисный период 2008 г., то можно отметить, что в большинстве они касались именно банковской деятельности и в основном – смягчения процедуры кредитования банковского сектора различными финансовыми институтами, а также финансовой помощи кредитным организациям. Ничего радикально нового в правовом регулировании банковского сектора они не предусматривали, а были направлены на совершенствование уже существовавших и действовавших до их принятия механизмов.

В процессе вступления России во Всемирную торговую организацию многими высказывались опасения за российский финансовый

¹ Рос. газета. 2013. 31 июля.

рынок. Звучали призывы ограничить доступ на него иностранных кредитных и страховых организаций с целью защиты отечественных игроков. На деле за 13 лет с момента принятия первой редакции Закона «О банках и банковской деятельности» в Российской Федерации не зарегистрировалось ни одного филиала иностранного банка, а банки с иностранным капиталом, в том числе и практически 100%-м, значительного влияния на основные банковские операции и ставки по ним не оказали. В большинстве своем они лишь улучшили конкуренцию на рынке банковских услуг. Однако Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14.03.2013 г.¹ исключил филиалы иностранных банков из состава банковской системы России, оставив там только представительства иностранных банков, которые банковских операций совершать не могут. Представляется, что эти изменения были направлены, в первую очередь, на усиление позиции Банка России как органа банковского регулирования и надзора, и только во вторую – на защиту российских кредитных организаций от иностранных конкурентов. Вместе с тем, расширяя свое влияние на кредитные организации посредством реализации контрольных и надзорных функций, Банк России возлагает на себя дополнительные обязанности по укреплению как банковской системы в целом, так и защите отдельных банков в частности.

СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В УСЛОВИЯХ БАНКОВСКОГО КРИЗИСА

DOI 10.17223/9785751123611/53

Е.Ю. Туляй

Мировой финансово-экономический кризис, поразивший Россию в 2008–2009 гг., и финансовый кризис настоящего времени показали, что отечественная банковская система не в состоянии самостоятельно противостоять негативным явлениям. В целях сохранения системной стабильности потребовалось полномасштабное вмешательство государства, заключавшееся в применении различных мер по предупреждению банкротства банков и защиты прав и интересов вкладчиков. На смену или скорее в дополнение к законам, предна-

¹ Рос. газета. 2013. 18 февр.

значенным для обычной ситуации, принимались законы, содержащие антикризисные механизмы, по сути, исключительного характера¹. С 2004 г. в России была создана система обязательного страхования вкладов физических лиц в банках.

Создание системы обязательного страхования банковских вкладов населения является специальной государственной программой, реализуемой в соответствии с федеральным законом².

Под системой страхования вкладов следует понимать целый комплекс мер, направленных органами государственной власти, а также Банком России на защиту вкладов физических лиц и гарантирующих возврат этих вкладов при банкротстве кредитной организации. Задача системы страхования вкладов заключается в быстрой выдаче всех выплат вкладчикам из независимого финансового источника.

Основная цель создания системы страхования вкладов – повысить доверие населения к банкам, стимулируя рост объемов долгосрочных вкладов. Кроме того, система страхования вкладов косвенно обеспечивает стабильность работы банковской системы, предотвращая панику (что особенно важно на фоне кризисных явлений в экономике).

В настоящее время под защитой системы страхования вкладов находятся вкладчики 858 банков³.

Возмещение по вкладам выплачивается вкладчику в размере 100 процентов суммы вкладов в банке, но не более максимального размера страхового возмещения. При расчете суммы возмещения валютные вклады пересчитываются по курсу Центрального банка РФ на дату наступления страхового случая, а суммы денежных требований банка к вкладчику (например, по кредиту, взятому вкладчиком в том же банке) вычитаются из суммы вкладов.

¹ Например: О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации: Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 42. Ст. 4698; О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года: Федеральный закон от 27.10.2008 № 175-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 44. Ст. 4981 и др.

² О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

³ Данные на 24 марта 2015 г.

Сумма компенсации в одном банке не может превышать максимального размера страхового возмещения, даже если вкладчик хранит деньги на нескольких счетах в этом банке. Однако если он имеет вклады в разных банках, в каждом из них он может получить возмещение в пределах максимального размера.

Для страховых случаев, наступивших после 29 декабря 2014 г., максимальный размер страхового возмещения равен 1,4 млн рублей, для ранее наступивших страховых случаев (начиная с октября 2008 г.) – 700 тыс. рублей.

Участие в системе страхования обязательно для всех банков, имеющих право на работу с вкладами физических лиц. Вклады считаются застрахованными со дня включения банка в реестр банков-участников системы страхования вкладов.

Финансовой основой системы страхования вкладов является Фонд обязательного страхования вкладов, за счет которого осуществляются выплаты возмещения по вкладам и покрываются расходы, связанные с организацией выплат. Размер Фонда обязательного страхования вкладов составляет 83,6 млрд рублей.¹

Основными источниками формирования Фонда являются страховые взносы банков-участников системы страхования вкладов, доходы от инвестирования временно свободных средств Фонда, имущественный взнос Российской Федерации.

Страховые взносы едины для всех банков и уплачиваются ими ежеквартально. Ставка страховых взносов банков устанавливается Советом директоров Агентства. В обычных условиях она не может превышать 0,15 процента средней величины вкладов за квартал. В настоящее время ставка страховых взносов составляет 0,1 процента от среднего значения ежедневных остатков вкладов за календарный квартал года.

Инвестирование средств Фонда осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых активов. Для всех государственных корпораций Правительством Российской Федерации устанавливается общий порядок и условия инвестирования, а также порядок и механизмы контроля за инвестированием временно свободных средств.

Данные о доходах от инвестирования средств Фонда публикуются в годовых отчетах Агентства.

¹ Данные на 31 декабря 2014 г.

С апреля 2014 г. для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов Агентство может получать кредиты Банка России на цели финансирования выплат возмещений по вкладам¹.

Израсходованные на выплаты страхового возмещения средства Фонда могут полностью или частично восстанавливаться при погашении требований Агентства к ликвидируемым банкам в ходе ликвидационных процедур. Финансовая устойчивость системы страхования вкладов обеспечивается имуществом Агентства, средствами федерального бюджета, а также кредитами, предоставляемыми Банком России.

ФИНАНСЫ И ПРАВО КАК СОЦИАЛЬНЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ

DOI 10.17223/9785751123611/54

Ч.Д. Цыренжапов

Финансы является одним из видов социального регулирования. Наряду с другими социальными регуляторами (право, мораль, идеология и пр.) финансы определяют поведение человека в социальной реальности. Наиболее тесная связь имеется между финансами и правом, так как в основе и того и другого регулятора лежит идея необходимости порядка и справедливости в обществе.

Финансы располагаются между нормативными и ценностными регуляторами, совмещая их качества. На сегодняшний день ценностные ориентиры финансового регулирования находятся в весьма кризисном состоянии. Кризис видится в том, что финансово-сильные субъекты общества не готовы к самоограничению, а финансово-слабые субъекты страдают отсутствием воли к жизни.

Нормативные качества финансов имеют слабое проявление во внешнем мире, так как финансовые правила в основном носят неписаный характер и действуют как на микроуровне, так и на макроуровне. Между тем реальность финансовых правил и механизмов их реализации вполне ощутима, так как нарушение этих правил приво-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 02.12.2013 № 335-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (ч. I). Ст. 6336.

дит к «банкротству» нарушителя. Главное финансовое правило сводится к тому, что «расходы субъекта не могут превышать его доходы». Соответствующая этому правилу финансовая санкция проявляет себя в виде бедственного финансового положения субъекта, систематически нарушавшего правило.

В современных условиях для финансовых фондов государства данное финансовое правило уже находит закрепление в нормативно-правовых актах. Можно сказать, что оно приобретает финансово-правовой характер. При этом очевидно, что это правило безупречно работает на всех уровнях действия финансов: бюджет публично-правового образования, финансы предприятий (организаций и учреждений), финансы домохозяйства и личные финансы.

К числу других финансовых правил, которым обязан следовать человек в современном обществе, можно отнести:

- правило контроля над дефицитом. При превышении финансовых расходов над доходами возникает дефицит, который следует минимизировать и контролировать;

- правило необходимости наращивания доходов. Существование в социуме приводит к объективному и неизбежному росту финансовых расходов, поэтому возникает субъектная потребность увеличения финансовых доходов;

- правило неизбежности расходов. Почти каждое значимое действие субъекта в обществе влечет необходимость его финансового обеспечения. К примеру, путь из населенного пункта А в пункт Б нуждается в приобретении билета на поездку в общественном транспорте.

Финансы и право связаны между собой. Теория финансового права РФ признает правовое регулирование финансов. Между тем интересен вопрос о том, как финансы воздействуют на право. На поверхности лежит тот факт, что законотворчество и правоприменительная деятельность нуждаются в соответствующем финансировании. Судебная система также не может работать без надлежащего финансового обеспечения. На практике известны случаи, когда законные и обоснованные решения судов не исполняются, если в бюджете публично-правового образования нет денег на выполнение соответствующих функций этого образования.

Задача финансов как социального регулятора – обеспечение баланса финансовых интересов в обществе. В инструментальном плане эта задача решается через перераспределительные механизмы, которые действуют в правовой, внеправовой и антиправовой плоскости.

Нарушение правового табу «не укради» нарушает финансовое равновесие в обществе. Одни члены общества в условиях разгула коррупции концентрируют в руках огромные финансовые ресурсы. При этом в обществе существует много мелких, корыстных преступлений, совершающихся из-за причины «полуголодного» существования нарушителя и членов его семьи.

Финансы и право как однопорядковые социальные регуляторы могут находиться и в состоянии сотрудничества, и в состоянии противодействия. Финансовое поведение человека обусловлено действием норм права и финансов. С одной стороны, каждый обязан платить законоустановленные налоги. С другой стороны, налог – это финансовый расход для человека. Отсюда сокрытие своих доходов субъектом от налогообложения есть неправовое, но рациональное финансовое поведение. Особенно в условиях, когда субъект уверен в несправедливости действующей налоговой системы.

Правовое воздействие на финансовое поведение человека имеет свои пределы. Правовой принцип неприкосновенности частной жизни оберегает границы свободы финансового поведения человека. Между тем финансовые доходы и расходы человека – это все же предмет интереса любого государства, которое через инструменты налогового регулирования прямо стимулирует то или иное финансовое поведение своих граждан. Более того, государство определяет общие направления финансовых расходов человека путем установления некоторых правовых императивов: «собственник обязан содержать свою собственность», «родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей» и др.

Потенциал же финансов как социального регулятора очень высок и почти не имеет пределов, особенно в той своей части, когда финансовые отношения самонастраиваются без участия государства и права.

СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

DOI 10.17223/9785751123611/55

Н.В. Панкратова

Субъектами финансового правонарушения, т.е. лицами, совершающими противоправное деяние и способными нести финансово-правовую ответственность, являются организации и физические ли-

ца, причем как граждане Российской Федерации, так и иностранцы и лица без гражданства, выступающие в качестве стороны финансового правоотношения (резиденты и нерезиденты по смыслу налогового законодательства).

К числу субъектов финансовых правонарушений относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования. Так, участниками бюджетных правоотношений является широкий круг юридических и физических лиц, в том числе главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, государственные и муниципальные унитарные предприятия, кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение ими установленного порядка осуществления бюджетного процесса влечет ответственность за нарушение бюджетного законодательства, в том числе финансово-правового характера¹.

Наиболее широкий круг субъектов финансовых правонарушений предусмотрен налоговым законодательством. По общераспространенному мнению, такими субъектами являются «индивидуумы и коллективные образования... выступающие как носители налоговых прав и обязанностей»², а именно: налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, банки, свидетели, эксперты, переводчики и др.³

Такой широкий круг субъектов финансово-правовой ответственности свидетельствует о многообразии и разноплановости защищаемых правоотношений в системе финансового права. Другой особенностью субъектного состава финансового правонарушения является широкое представительство юридических лиц.

Одним из признаков, позволяющих отграничить финансовое правонарушение от административного, является именно субъектный состав: субъектами финансового правонарушения являются юридические и физические лица, выступающие в разных качествах в связи с возло-

¹ Подробнее о субъектах бюджетной ответственности см.: *Кузнецов С.С.* Бюджетная ответственность // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 61. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2014. С. 132–135.

² *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 6; а также: *Попов В.В.* Банки как субъекты налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. 26 с.

³ См. ст. 107, гл. 16, 18 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

жением на них обязанностей, установленных финансовым законодательством. Напротив, субъектами административных проступков за некоторые нарушения в области финансовой деятельности являются физические или должностные лица.

Субъект финансового правонарушения характеризуется признаками, которые в совокупности позволяют применить к нему меры финансово-правовой ответственности. Эти признаки различны для физических и юридических лиц. При этом необходимо иметь в виду, что должностные лица соответствующих коллективных субъектов финансовых правоотношений не являются субъектами финансовых правонарушений: на них распространяются нормы административного, трудового законодательства, и они будут являться субъектами соответственно административной, дисциплинарной (или материальной) ответственности.

Для привлечения к ответственности физическое лицо должно обладать таким свойством, как достижение установленного законом возраста. Установление этого признака объясняется тем, что лицо должно быть способно в силу своего возраста отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Согласно ч. 2 ст. 107 НК РФ к финансовой ответственности за совершение налогового правонарушения физическое лицо может быть привлечено с шестнадцатилетнего возраста. К субъектам иных видов финансовых правонарушений минимальный возрастной предел не установлен.

Не решен в финансово-правовой науке также вопрос о разграничении финансовой и гражданской дееспособности. При разрешении указанной коллизии, по нашему мнению, необходимо руководствоваться следующим. Финансовая правоспособность возникает у физического лица с момента его рождения. Косвенным подтверждением такого факта является ст. 57 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Однако увязав, по сути, возникновение полной дееспособности физических лиц с достижением совершеннолетия, остается неясным, почему, в частности, для налоговой дееспособности этот возраст снижен на два года? Каким образом физическое лицо может нести финансовую (налоговую) ответственность, если оно еще не является полноценным участником гражданского оборота, т.е. не может в полном объеме приобретать имущество, осуществлять иные сделки, результатом которых может явиться необходимость уплаты налогов

и сборов? Между тем Гражданский кодекс Российской Федерации¹ в ст. 26 и 27 предусматривает ограниченную дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, а также возможность эмансипации физических лиц с 16-летнего возраста.

Очевидно, следует считать, что 16-летний возраст субъекта налоговой ответственности должен являться скорее исключением, чем правилом: при привлечении к финансовой ответственности по налоговому законодательству лица, достигшего 16 лет, но не достигшего 18 лет, необходимо учитывать, обладает ли данное лицо полной гражданской дееспособностью, необходимой для исполнения налоговых обязанностей. В противном случае физическое лицо не будет являться субъектом такой ответственности в силу отсутствия субъективной стороны правонарушения. Именно таким положением следует руководствоваться и применительно к определению возраста физического лица – участника иных финансовых правоотношений.

В современной литературе существует мнение, согласно которому ответственность за налоговые правонарушения целесообразно установить с 14-летнего возраста с целью исключения возможности для проведения различных операций через малолетних лиц в целях минимизации налогообложения и уклонения от ответственности за налоговые правонарушения². Однако представляется, что для этого нет оснований. Лица, осуществляющие противоправную деятельность через лиц, не достигших возраста привлечения к финансовой ответственности за нарушения налогового законодательства, должны нести ответственность самостоятельно.

Другим признаком субъекта финансового правонарушения является вменяемость, т.е. такое психическое состояние, при котором лицо отдает себе отчет в своих действиях и может руководить ими³. Отсутствие вменяемости исключает вину лица в совершении финансового правонарушения.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Пепеляев С.Г. Налоговое право: учеб. для вузов. М.: Альпина паблишер, 2015. С. 424–425.

³ О вменяемости как обязательном признаке субъекта правонарушения подробнее см.: Налоговое право / под ред. С.Г. Пепеляева. С. 425; Налоговый контроль: учеб.-практ. пособие / под ред. Ю.Ф. Кваши. М.: Юристъ, 2001. С. 276 и др.

ТОРГОВЫЕ СБОРЫ В СИСТЕМЕ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ РФ

DOI 10.17223/9785751123611/56

Е.В. Безикова

29 ноября 2014 г. в Российской Федерации был принят Закон «О торговых сборах»¹, согласно которому Налоговый кодекс был дополнен новой гл. 33 «Торговый сбор».

В соответствии со ст. 15 НК РФ² и ст. 410 НК РФ³ торговый сбор является местным сбором (т.е. устанавливается, вводится и прекращает свое действие нормативно-правовыми актами представительных органов муниципального образования (города федерального значения), которыми также определяются его ставки в пределах установленных НК РФ и могут предусматриваться льготы, основания и порядок их применения).

В настоящее время торговый сбор может устанавливаться только на территории городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) и может быть введен не ранее 1 июля 2015 г. В муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения, торговый сбор может быть введен только после принятия специального федерального закона.

Плательщиками сбора признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие торговую деятельность⁴ (в том числе деятельность по организации розничных рынков⁵) с использованием объекта движимого или недвижимого имущества.

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Российской Федерации от 29.11. 2014 г. № 382-ФЗ // КонсультантПлюс: справ.-правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2014. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 06.08.2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ Вид предпринимательской деятельности, связанный с розничной, мелкооптовой и оптовой куплей-продажей товаров, осуществляемый через объекты стационарной торговой сети, нестационарной торговой сети, а также через торговые склады.

⁵ Деятельность управляющих рынком компаний.

От уплаты сбора освобождаются индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, и плательщики единого сельскохозяйственного налога. При этом плательщики налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) будут вправе уменьшить сумму указанных налогов на сумму торгового сбора. Для плательщиков единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД) такого права не предусмотрено, так как единый налог не применяется в отношении видов деятельности, облагаемых торговым сбором (пп. 3 п. 2.1 ст. 346.26 НК РФ). Однако в случае установления торговых сборов по виду деятельности, переведенному на ЕНВД, плательщик должен перейти на общий режим или УСН. При этом законодатель не запрещает применять ЕНВД по остальным видам деятельности (не торговым), совмещая, например, УСН и ЕНВД.

Торговые сборы допускается устанавливать в отношении торговли через объекты стационарной торговой сети, причем имеющих и не имеющих торговые залы (за исключением объектов, не имеющих торговых залов и являющихся автозаправочными станциями); торговли через объекты нестационарной торговой сети; торговли путем отпуска товаров со склада.

Статья 415 НК РФ ограничивает размер торгового сбора, который не может превышать сумму налога, рассчитанную на основе патентной системы налогообложения¹. Ставки сбора установлены в рублях за квартал (период обложения) в расчете на объект осуществления торговли в целом или на его площадь.

Кодексом предусмотрена обязательная постановка на учет плательщиков торговых сборов, которая осуществляется на основании представляемых ими в налоговый орган уведомлений. В обязательном порядке плательщики также должны уведомлять налоговый орган об изменениях, которые влекут изменение суммы сбора, а также о прекращении деятельности, облагаемой сбором.

¹ Ставка сбора, установленного по деятельности по организации розничных рынков, не может превышать 550 рублей на 1 квадратный метр площади. Указанная ставка подлежит ежегодной индексации на коэффициент-дефлятор.

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ КАК СПОСОБ УЧАСТИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

DOI 10.17223/9785751123611/57

Е.В. Бергер

В соответствии со ст. 80 Бюджетного кодекса РФ¹ предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями или унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется с участием публичных правовых образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Оформление доли публичного территориального образования в уставном (складочном) капитале осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом если предоставление бюджетных инвестиций связано с капитальными вложениями, т.е. с объектами капитального строительства или приобретением объектов недвижимого имущества, не зависимо от того, предоставляются ли инвестиции в рамках федеральных целевых программ, то решение принимается в отношении федеральных бюджетных средств Правительством РФ. В иных случаях предоставление бюджетных инвестиций, а именно, указание юридического лица, объема и цели предоставляемых бюджетных инвестиций, должно быть предусмотрено в соответствующем законе о бюджете на очередной год и плановый период в отдельном приложении.

В отношении распределения бюджетных инвестиций за счет федеральных бюджетных средств, связанных с капитальными вложениями, применяется Распоряжение Правительства РФ², которым ут-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Об утверждении перечня субсидий юридическим лицам, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, взносов в уставные капиталы юридических лиц, которые в 2015 г. подлежат перечислению на счета, открытые

вержден перечень субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями или унитарными предприятиями, взносов в уставные капиталы юридических лиц с указанием главных распорядителей бюджетных средств.

Статья 80 Бюджетного кодекса РФ также устанавливает, что договор между Правительством РФ, высшим исполнительным органом субъекта РФ, администрацией муниципального образования и юридическим лицом об участии публично-правового образования в собственности субъекта инвестиций оформляется в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете.

Требования к таким договорам должны установить соответственно Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, местная администрация.

Однако фактически на федеральном уровне такие требования Правительством РФ не установлены и отдельные главные распорядители бюджетных средств регулируют данный вопрос, как правило, через утверждение типовых форм таких договоров или доведением до получателей бюджетных инвестиций их типовых условий.

Не является исключением и ГК Росатом, предоставляющая бюджетные инвестиции организациям атомной отрасли, не являющимся федеральными государственными предприятиями или учреждениями.

Так, в договорах об участии Российской Федерации в акционерных обществах предусматривается конкретная цель предоставления бюджетных инвестиций, например мероприятие федеральной целевой программы, которая соответствует распоряжению Правительства или закону о бюджете на соответствующий финансовый год, конкретные коды бюджетной классификации, размер бюджетных инвестиций, сумма собственных вложений акционерного общества, права и обязанности сторон договора, ответственность получателя, в том числе за эффективное использование инвестиций, порядок предоставления и формы подтверждающих документов и отчетности. Соответственно такие дого-

территориальным органам Казначейства России в учреждениях Банка России: Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2014 № 2746-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 3). Ст. 445.

воры являются смешанными в части применения норм бюджетного и гражданского законодательства.

Также в этих договорах устанавливается момент предоставления инвестиций, что следует из требований гражданского законодательства о необходимости увеличения уставного капитала в акционерных обществах, а именно, до предоставления бюджетных инвестиций общество обязано:

- принять решение об увеличении уставного капитала путем реализации дополнительного выпуска акций в размере, обеспечивающем приобретение РФ дополнительных акций на сумму бюджетных инвестиций;

- обеспечить регистрацию в Банке России решения о дополнительном выпуске ценных бумаг, содержащего условия, сроки и способ размещения дополнительного выпуска акций в сроки, установленные в законодательстве РФ, т.е. не более трех лет.

Наряду с этим требуется заключение договора купли-продажи акций между акционерным обществом и РФ в лице ГК Росатом, что является необходимым для подтверждения оплаты размещения дополнительного выпуска акций и приобретения их в собственность РФ, когда источником оплаты являются бюджетные инвестиции.

Подтверждением возникновения права РФ на эквивалентную часть в уставном капитале акционерного общества является отражение регистратором на лицевом счете владельца ценных бумаг в акционерном обществе количества полученных в результате оплаченного договора купли-продажи акций (типа, вида).

ГК Росатом является уполномоченным органом от имени РФ, одновременно выступающим в качестве главного распорядителя бюджетных средств, тем самым между ГК Росатом и акционерным обществом возникают бюджетные правоотношения, и субъектом гражданского права при заключении договоров об участии и купли-продажи акций от имени Российской Федерации.

В договорах об участии, заключаемых в 2015 г., изменился порядок зачисления бюджетных инвестиций, что связано с вступлением в силу закона о федеральном бюджете¹. Так, с 01.01.2015 г. операции по зачислению и списанию бюджетных инвестиций обязательно

¹ О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ // Рос. газета. 2014. 05 дек.

должны отражаться на лицевых счетах, открытых в территориальных органах федерального казначейства.

Указанное изменение неблагоприятно отразится на юридических лицах, получающих бюджетные инвестиции, поскольку из-за необходимости осуществлять установленные в законодательстве мероприятия по размещению акций фактическое использование бюджетных инвестиций на капитальные вложения существенно затягивается во времени.

До 2015 г. юридические лица в связи с тем, что бюджетные инвестиции зачислялись на расчетные счета организаций, имели право временно за счет собственных средств осуществлять оплату заключенных договоров на оказание услуг или выполнение работ с последующим их возмещением за счет поступающих бюджетных инвестиций. С 2015 г. применение этого механизма стало невозможным, поскольку оплата выполненных работ (оказанных услуг) должна осуществляться исполнителям таких работ (услуг) только через лицевой счет, открытый получателю бюджетных инвестиций.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОРГАНЫ КАК СУБЪЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПРОЦЕДУРАХ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)

DOI 10.17223/9785751123611/58

М.В. Ильяшенко

Защита публичных интересов территориальных образований разного уровня в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, в частности по требованиям об уплате обязательных платежей и требованиям по денежным обязательствам, отнесена законодателем к компетенции такой категории субъектов дела о банкротстве, как уполномоченные органы. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»¹ (далее – Закон о банкротстве) представление

¹ О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

интересов публично-территориальных образований по обязательным платежам и (или) интересов Российской Федерации денежным обязательствам Правительством Российской Федерации отнесено к компетенции Федеральной налоговой службы. Так, п. 2 Постановления Правительства РФ «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве»¹ установлено, что Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам (в том числе по выплате капитализированных платежей). На разных этапах становления процедуры банкротства Федеральная налоговая служба как уполномоченный орган реализовывала различные функции. В том числе определенный период этому институту отводилась главным образом роль механизма фискального принуждения «второго уровня»². Однако, учитывая публично-правовую цель института банкротства, а также особенности административно-правового статуса ФНС, полагаем, что роль и задачи уполномоченного органа в процедурах банкротства должны быть значительно расширены. Использование всего потенциала представленных ФНС полномочий позволяет организовать эффективное управление в сфере оздоровления системы взаимодействия экономических субъектов.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 2 Закона о банкротстве органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления не предоставлено право самостоятельно и непосредственно представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования по обязательным платежам в соответствующие бюджеты. Они обладают

¹ Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве: Постановление Правительства РФ от 29.05.2004 № 257 (ред. от 05.05.2012) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2310.

² Фролов И.В. Административно-процессуальная форма реализации норм о финансовой несостоятельности в процедурах банкротства. Новосибирск: ООО «Альфа-Порте», 2012. С. 25–26.

самостоятельной компетенцией по представлению требований исключительно по денежным обязательствам. Подобное решение законодателя является спорным и являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно одной из точек зрения отсутствие правовых оснований у данных субъектов на самостоятельное и непосредственное представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований по обязательным платежам в соответствующие бюджеты нарушает их право на получение части своей собственности, ограничивает их компетенцию в области бюджетного и налогового регулирования, а также нарушает их право на судебную защиту своей собственности. Однако, с другой позиции, наделение соответствующими полномочиями профессионального субъекта – ФНС позволяет повысить эффективность управления и в частности реализации публичного интереса в условиях неустойчивости финансово-экономической системы.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РАМКАХ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

DOI 10.17223/9785751123611/59

Д.В. Кукелко

В Новосибирской области Схемой территориального планирования Новосибирской области¹ была создана Новосибирская агломерация. В настоящее время наибольшее тяготение к г. Новосибирску имеют населенные пункты в радиусе порядка 50–60 км от центра города, что соответствует 2-часовой доступности на общественном транспорте и определяет внешнюю зону агломерации. В указанную зону входят районные центры: городской округ Искитим и городские поселения в составе муниципальных районов Мошково,

¹ Об утверждении Схемы территориального планирования Новосибирской области: Постановление администрации Новосибирской области № 339-па от 07.09.2009 г. // Советская Сибирь. 2014. № 94.

Колывань, Коченево. Кроме того, Новосибирский муниципальный район и частично прилегающие к нему Мошковский, Искитимский, Коченевский и Колыванский муниципальные районы. Таким образом, в состав Новосибирской агломерации входит большое количество муниципальных образований разного вида с разным экономическим потенциалом.

Задача агломерации – наиболее эффективно использовать экономический потенциал территории, в том числе возможность использования территорий пригородных и иных специальных зон для размещения производительных сил, размещения селитебных зон и пр. В связи с этим необходима согласованная пространственная политика и развитие инфраструктуры в соответствии с общим планами.

Вопреки положениям п. 1 ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления¹, которая закрепляет право органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими органами местного самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес, действующее законодательство РФ, в особенности Бюджетный кодекс², существенно ограничивает право на участие муниципальных образований в проектах, связанных с развитием территорий соседних муниципальных образований. Это приводит к трудностям в реализации проектов комплексного освоения территорий, порождает противоречия между правовым статусом городских агломераций и их экономическими потребностями.

Исходя из анализа действующего законодательства, представляется, что наиболее удачным является развитие кооперационных связей между муниципальными образованиями в области комплексного развития территорий. Закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ³ в ст. 8 закрепляет следующие возможности для такого сотрудничества: создание совета муниципальных об-

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г.: Ратифицирована Федеральным собранием Российской Федерации 11.04.1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

разований с возможным участием в едином общероссийском объединении муниципальных образований, а также организация некоммерческих организаций в форме ассоциаций, либо образование хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, определённых ст. 68 указанного Закона. Практика показывает, что современное межмуниципальное взаимодействие слабо развито и касается в лучшем случае информационного обмена между органами местного самоуправления. Причины этого видятся в том, что создание любой дополнительной организационной структуры усложняет процесс управления, делает его более дорогостоящим и при определённых условиях неэффективным. В связи с этим возникает потребность в создании новых условий для распределения и перераспределения финансовых ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления с учётом задач комплексного развития территории агломерации в целом.

Формой перераспределения финансовых ресурсов являются межбюджетные трансферты. Многие исследователи, в частности Е.Б. Дуплинская¹, отмечают, что при распределении межбюджетных трансфертов необходимо учитывать степень концентрации и специализации производства и уровень финансовой самостоятельности муниципальных образований.

В этой связи хотелось бы отметить, что механизм перераспределения финансовых ресурсов должен стимулировать муниципальные образования к повышению своего налогового потенциала, а не наоборот, создавать условия для сотрудничества и повышения заинтересованности муниципальных образований в развитии своих территорий². Создание экономических условий для развития муниципальных образований в рамках агломерации должно способствовать улучшению качества жизни населения на этих территориях.

Ориентиром для оценки уровня развития потенциала муниципального образования может являться бюджетная обеспеченность. Однако её уровень для муниципальных образований, входящих

¹ Дуплинская Е.Б. Повышение эффективности распределения межбюджетных трансфертов в Новосибирской области // Финансы. 2008. № 6. С. 34–39.

² Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов муниципальных образований: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2011. С. 190.

в агломерацию, может отличаться в разы. Поэтому за основу следует брать самое обеспеченное муниципальное образование. Только при таком условии можно говорить о действительно эффективной реализации проекта комплексного развития территории в зависимости от того, насколько увеличилась бюджетная обеспеченность отдельных муниципальных образований, её составляющих.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ СУБЪЕКТОВ РФ

DOI 10.17223/9785751123611/60

Е.И. Пашук

Одним из инструментов, способствующих стабилизации бюджетной системы публично-правовых образований в условиях мирового финансово-экономического кризиса, могут выступать резервные фонды субъектов РФ.

Основания использования средств резервного фонда в каждом регионе различны. К примеру, в Липецкой области средства фонда могут направляться на выплату стипендий, приобретение продуктов питания и медикаментов¹. В Законе Камчатского края «О резервном фонде Камчатского края»² к расходам, на которые направляются средства фонда, указаны «иные расходные обязательства». Представляется, что отсутствие четкого перечня направлений расходования средств фонда в данном случае будет неэффективным, поскольку это может привести к быстрому исчерпанию накопленных резервов. В этой связи целесообразно закрепить в региональном законодательстве их конкретный перечень и по возможности избегать формулировок «иные расходы».

¹ Об утверждении Положения О порядке расходования средств резервного фонда администрации области: Постановление администрации Липецкой области от 04.09.2007 № 123 (ред. от 08.02.2008) // Ведомости администрации Липецкой области. 2007. № 9.

² О Резервном фонде Камчатского края: Закон Камчатского края от 08.02.2012 № 3 (ред. от 15.11.2012) // Официальные ведомости. 2012. № 42–49.

Особенности создания резервного фонда в каждом субъекте РФ также свои и не лишены недостатков. Например, в Приморском крае источником формирования резервного фонда выступает часть остатка средств на едином счете краевого бюджета на начало очередного финансового года¹. Выбор источников создания фондов зависит от критериев принятия решения о целесообразности создания фонда. Так, если фонд создается только в регионе, где фактическая бюджетная обеспеченность выше среднероссийского уровня, источником формирования его доходной части могут быть в том числе остатки средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года.

В зависимости от объема поступлений из доходных источников резервного фонда устанавливается его размер. Например, в Томской области² его предельная величина на 2015 г. определена в сумме 1 млрд рублей. Объем же Резервного фонда Костромской области³ на 2015 г. составляет всего 5 млн рублей. В последнем случае возникает вопрос о целесообразности функционирования такого фонда, поскольку в силу незначительности сконцентрированных в нем средств он не сможет эффективно решать задачи, ради которых формируется.

В условиях усугубления ситуации, связанной с финансовым кризисом, некоторые авторы предлагают закрепить в БК РФ не право, а обязанность региона создавать резервный фонд⁴. Однако представляется, что такой подход не сможет обеспечить учет всех интересов и особенностей субъектов РФ. Например, в Новосибирской области⁵ было приостановлено действие Закона Новосибирской области

¹ О Резервном фонде Приморского края: Закон Приморского края от 05.12.2011 № 860-КЗ (ред. от 20.12.2012) // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 212.

² Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ (ред. от 03.04.2015) // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 1/1(114), ч. 1.

³ Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Закон Костромской области от 25.12.2014 № 618-5-ЗКО (ред. от 26.03.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 29.12.2014.

⁴ Воробьева Н.Н. Правовые проблемы создания и функционирования резервного фонда субъекта РФ // Проблемы учета и финансов. 2011. № 1. С. 77–81.

⁵ О приостановлении действия Закона Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области» и признании утратившим силу Закона Новосибирской области «О приостановлении действия Закона Новосибирской области «О Резервном фонде Новосибирской области»: Закон Новосибирской области от 23.12.2014 № 502-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Новосибирской области. 2014. № 68.

«О Резервном фонде Новосибирской области». Это связано с тем, что бюджет области последние несколько лет дефицитный и соответственно свободных бюджетных средств, которые позволяли бы формировать резервный фонд, не имеет.

Рассмотрев некоторые особенности создания и функционирования резервных фондов субъектов РФ, можно выделить их отличительные признаки. Региональные резервные фонды некоторые ученые рассматривают в качестве разновидности фондов, образуемых в составе расходов бюджета¹. Однако резервным фондам субъектов РФ присущи также и специфические черты. В частности, в отличие от фондов, образуемых в составе расходов бюджетов, для которых не предусмотрены конкретные источники доходов, резервные фонды субъектов РФ образуются за счет специальных источников. Резервные фонды субъектов РФ имеют определенную цель – обеспечение расходных обязательств в случае недостаточности доходов бюджета. Они не являются временными, тогда как для фондов в составе расходов бюджета цель определена приблизительно, и они ограничены во времени достижением той цели, ради которой созданы. Таким образом, резервный фонд субъекта РФ можно определить как обособленную совокупность денежных средств в составе бюджета субъекта РФ, формируемую за счет особых доходных источников в порядке, установленном нормативным актом субъекта РФ, и предназначенную для сбалансирования регионального бюджета.

¹ Голубев А.В. Юридическое выражение объема расходов бюджета // Финансовое право. 2013. № 1. С. 2–5.

НАШИ АВТОРЫ

Антропов Владимир Михайлович – адъюнкт кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России

Бакарджиев Ян Владимирович – канд. юрид. наук, доцент Омской юридической академии

Бақун Анна Станиславовна – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Академии управления при Президенте Республики Беларусь (АУпПРБ)

Баранов Андрей Васильевич – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Барнашов Александр Матвеевич – зав. кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Безикова Екатерина Витальевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Бергер Екатерина Владимировна – канд. юрид. наук, зам. генерального директора АО «Сибирский химический комбинат» по корпоративной и правовой работе и собственности

Боброва Татьяна Михайловна – аспирант кафедры международного и конституционного права РЭУ им. Г.В. Плеханова

Ведяшкин Сергей Викторович – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Верхогляднов Ян Евгеньевич – адъюнкт кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России

Волков Николай Алексеевич – Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, профессор кафедры государственного и муниципального управления Кузбасского государственного технического университета им. Т.Ф. Горбачева, канд. филос. наук, доцент

Гаг Людмила Владимировна – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Габов Александр Алексеевич – ст. преподаватель кафедры истории государства и права Юридического института СФУ

Геймбух Надежда Генриховна – доцент кафедры конституционно-го и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Дегтярева Алла Максимовна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Дидикин Антон Борисович – ст. научный сотрудник сектора правовых исследований социально-экономических процессов Института философии и права Сибирского отделения РАН, канд. юрид. наук

Журавлев Михаил Михайлович – д-р филос. наук, канд. юрид. наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института томского государственного университета

Зенков Максим Юрьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ильяшенко Мария Витальевна – преподаватель кафедры трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Исаева Анастасия Александровна – ст. преподаватель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Исакова Галина Александровна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Казьмина Екатерина Алексеевна – первый заместитель декана юридического факультета Алтайской академии экономики и права, канд. юрид. наук

Кальяк Андрей Михайлович – зав. кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент.

Ковалевская Юлия Ивановна – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Академии управления при Президенте Республики Беларусь (АУпПРБ)

Котляр Инна Анатольевна – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права, административного права ЮИ НИ ТГУ

Кравец Анна Анатольевна – ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала РАНХиГС

Кравец Игорь Александрович – зав. кафедрой конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, д-р юрид. наук, профессор

Кузнецов Сергей Сергеевич – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Кузьмин Игорь Александрович – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Иркутск)

Кукелко Дмитрий Викторович – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Юридического факультета Новосибирского государственного университета

Кукушкина Анна Викторовна – доцент кафедры международного права международно-правового факультета МГИМО (У) МИД РФ, канд. юрид. наук, доцент

Куликов Егор Алексеевич – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права Алтайского государственного университета, канд. юрид. наук

Кучин Алексей Сергеевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Лавриненко Иван Васильевич – ст. преподаватель кафедры международного права и аудита Юридического института Сибирского государственного аграрного университета

Макарцев Андрей Алексеевич – и.о. зав. кафедрой конституционного и муниципального права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, канд. юрид. наук, доцент

Маньковский Иван Юрьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Алтайского государственного университета

Митюков Михаил Алексеевич – профессор кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Моисеев Алексей Александрович – декан факультета международного права Дипломатической академии МИД России, вице-президент Российской ассоциации международного права, д-р юрид. наук, д-р права Австралии

Москаленко Антон Федорович – ассистент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Остапович Игорь Юрьевич – ст. науч. сотрудник Горно-Алтайского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Панкратова Наталия Викторовна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Пашук Евгения Игоревна – аспирант кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Потапова Елена Анатольевна – ст. преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского государственного университета путей сообщения

Савченко Дмитрий Александрович – канд. юрид. наук, доцент, и.о. декана юридического факультета Новосибирского государственно-го университета экономики и управления, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Сенникова Дарья Владимировна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Спирин Михаил Юрьевич – канд. юрид. наук доцент кафедры теории и истории государства и права; международного права юридического факультета Самарского государственного университета

Степанова Яна Евгеньевна – аспирант кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Сулейманов Бигрузи Бухаринович – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой теории государства и права Северо-Кавказского филиала ФГБУ «Российская правовая академия Минюста РФ»

Табаев Даниил Иванович – член квалификационной коллегии судей Республики Алтай, д-р юрид. наук, профессор

Татаринев Сергей Александрович – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Националь-

ного исследовательского Томского государственного университета, канд. юрид. наук

Теплякова Анна Владимировна – ст. преподаватель кафедры теории государства и права Юридического института СФУ

Тихонова Вера Васильевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Трынченков Алексей Анатольевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета

Туляй Александр Николаевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Туляй Екатерина Юрьевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Филимонов Юрий Валерьевич – доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

Фролов Игорь Валентинович – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала) Национального исследовательского Томского государственного университета

Цыренжапов Чингис Дымбылович – канд. юрид. наук, зав. лабораторией экономико-правовых исследований в сфере ЖКХ при Томском государственном архитектурно-строительном университете

Чесноков Алексей Александрович – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Барнаульского юридического института

Ширшов Кирилл Александрович – ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права Новосибирского государственного университета экономики и управления, адвокат адвокатской палаты Новосибирской области

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Журавлев М.М. Неолиберализм и право	3
Маньковский И.Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти»	6
Тихонова В.В. Сближение правового и нравственного регулирования – ведущая тенденция современного правового развития	8
Кузьмин И.А. Проблемы реализации юридической ответственности в общетеоретическом срезе научного познания	10
Савченко Д.А. Правовые средства защиты политического строя	12
Бакарджиев Я.В. Правотворчество в контексте модели политико-правовой деятельности государства.....	14
Трынченков А.А. Повышение престижа государственной гражданской службы	17
Ведяшкин С.В. Функции административного права: к вопросу о понятии	20
Баранов А.В. К вопросу об эффективности учредительных (декларативных) норм.....	24
Спирин М.Ю. К вопросу о соотношении правовой системы и правопорядка (с позиции теоретической и сравнительной юриспруденции).....	26
Фролов И.В. Критика теории интереса на примере правового управления денежными фондами	28
Куликов Е.А. К вопросу о понятии основания юридической ответственности.....	30
Чесноков А.А. Информационные права человека как основа гражданского общества	31
Сулейманов Б.Б. Методологические аспекты категории «государственность».....	33
Гааг Л.В. К вопросу о качестве правотворчества.....	35
Зенков М.Ю. Особенности развития государственной гражданской службы субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ.....	37
Теплякова А.В. О роли самоохраны в системе обеспечения прав граждан.....	39
Габов А.А. О централизации и децентрализации в политически организованном обществе.....	40
Дегтярева А.М. Идея свободы в государственно-правовой концепции Б. Константа	42
Исакова Г.А. Президент и парламент по французским конституциям 1946 и 1958 гг.....	45
Котляр И.А. Некоторые изменения в правовом положении участников образовательных отношений	48
Верхоглядов Я.Е. Противодействие экстремизму посредством реализации идеологической функции государством	50
Антропов В.М. Противодействие полиции Томской губернии национальному и религиозному экстремизму в конце XIX – начале XX в.	52

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. Избранные выступления в Конституционном Суде (из дневников конституционалиста).....	54
Кравец И.А. Конституционная жалоба юридических лиц и иных объединений граждан: изменения в механизме гарантий и защиты прав и свобод	64
Волков Н.А. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».....	67
Барнашов А.М. О некоторых качествах (свойствах) судебной власти.....	69
Табаев Д.И. Внутреннее убеждение судьи в судебной практике Российской Федерации	73
Татарнинов С.А. К вопросу о совершенствовании регулирования порядка осуществления конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации	79
Дидикин А.Б. Конституционно-правовые аспекты применения оценки регулирующего воздействия проектов законов: федеральный и региональный уровни.....	81
Кучин А.С. Голосование и агитация против всех: новый закон – старые проблемы.....	82
Макарецв А.А. Проблемы реализации антикоррупционных ограничений кандидатов в депутаты и на выборные должности	84
Потапова Е.А. Судебный конституционный контроль выборов в странах СНГ	86
Бакун А.С., Ковалевская Ю.И. Реализация актов конституционных судов Республики Беларусь и Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект.....	88
Остапович И.Ю. Актуальные вопросы имплементации правовых позиций Европейского суда по правам человека Конституционным Судом Российской Федерации в российскую правовую систему.....	90
Боброва Т.М. Организационно-правовая форма осуществления конституционного правосудия в Федеративной Республике Бразилия	92
Геймбух Н.Г. Реализация принципа верности Федерации в современной Германии.....	94
Исаева А.А. В поисках эффективных подходов правового регулирования порядка регистрации религиозных объединений в России	96
Степанова Я.Е. Кризис идеи социального государства и пути его преодоления	98
Монсеев А.А. К вопросу о надгосударственности Евразийского экономического союза	100
Лавриненко И.В. Самоопределение в международном праве	103
Филимонов Ю.В. Международно-правовые аспекты экономического сотрудничества в Арктике	105
Кукушкина А.В. Международно-правовые аспекты устойчивого развития лесов.....	107
Кальяк А.М. К вопросу о международном образовательном праве.....	108
Казьмина Е.А. К вопросу о предмете общественных инициатив	110
Кравец А.А. Модели муниципально-правового регулирования организации территориального общественного самоуправления: пробелы и противоречия	111
Москаленко А.Ф. Городские агломерации как перспективная форма межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации	115

Ширшов К.А. Актуальные проблемы доступности судебных гарантий местного самоуправления в России	117
Сенникова Д. В. Роль и перспектива участия политических партий и общественных объединений в муниципальном представительстве.....	118

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Кузнецов С.С. Сущность налогового мониторинга в Российской Федерации	121
Фролов И.В. Типы административно-правового управления в современной России: проблемы системного анализа	123
Туляй А.Н. Влияние экономического кризиса 2008 г. на полномочия Центрального банка РФ	125
Туляй Е.Ю. Система страхования вкладов в условиях банковского кризиса.....	127
Цыренжапов Ч.Д. Финансы и право как социальные регуляторы	130
Панкратова Н.В. Субъекты финансового правонарушения	132
Безикова Е.В. Торговые сборы в системе налоговых платежей РФ	136
Бергер Е.В. Бюджетные инвестиции как способ участия публично-правовых образований в коммерческих организациях	138
Ильяшенко М.В. Финансово-правовые органы как субъекты защиты публичных интересов в процедурах несостоятельности (банкротства).....	141
Кукелко Д.В. Некоторые проблемы финансового взаимодействия муниципальных образований в рамках развития городских агломераций в РФ (на примере Новосибирской области)	143
Пашук Е.И. Некоторые особенности формирования и использования резервных фондов субъектов РФ	146
Наши авторы.....	149

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 65

Редактор В.Г. Литхачева
Компьютерная верстка Т.В. Дьяковой

Подписано в печать 10.09.2015.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Печ. л. 9,9; усл. печ. л. 9,2; уч.-изд. л. 9,0. Тираж 500. Заказ № 1262

Журнал отпечатан 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