



ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ДЕТЕРМИНАНТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

**Материалы
Байкальского
юридического форума
г. Иркутск
21–22 сентября 2017 г.**

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ДЕТЕРМИНАНТЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Материалы международной научно-практической конференции,
состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума

Иркутск, 21–22 сентября 2017 года

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ДЕТЕРМИНАНТЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Материалы международной научно-практической конференции,
состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума

Иркутск, 21–22 сентября 2017 года

Иркутск
Издательство БГУ
2017

УДК 378:34(06)

ББК 74.58

О78

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Выпуск подготовлен в рамках гранта РФФИ «Комплекс международных научно-практических мероприятий «Байкальский юридический форум» (номер заявки 17-03-14186)

Редакционная коллегия

доц. В. В. Чуксина (науч. ред.),
доц. Е. М. Якимова (отв. ред.), доц. Л. В. Санина

Рецензенты

д-р юрид. наук, проф. С. И. Шишкин
д-р юрид. наук, проф. Н. Э. Шишкина
д-р юрид. наук, проф. И. А. Минникес
д-р юрид. наук, доц. В. В. Чуксина
канд. юрид. наук, доц. Е. М. Якимова

О78 Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе : материалы междунар. науч.-практ. конф., сост. в рамках Байк. юрид. форума, Иркутск, 21–22 сент. 2017 г. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2017. – 194 с. – DOI: 10.17150/konf.2017.09.22.

Представлены материалы международной научно-практической конференции «Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе», состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума, организованного при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, Байкальского государственного университета и вузов-партнеров: ВСФ РГУП, Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), ЮИ ИГУ. Статьи участников конференции посвящены актуальным проблемам конституционного и административного права и будут интересны научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, правоприменителям и всем интересующимся проблемами конституционного и административно-правового регулирования на современном этапе.

УДК 378:34(06)

ББК 74.58

© Издательство БГУ, 2017

К ВОПРОСУ О ЧИСЛЕ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, НЕОБХОДИМОМ ДЛЯ ОТЗЫВА ВЫБОРНОГО ЛИЦА

Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений (от 24 декабря 1996 г. № 21-П, от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 2 апреля 2002 г. № 7-П) определил критерии допустимости установления отзыва выборного лица избирателями в качестве института непосредственной демократии. Одним из ключевых в этом отношении является вопрос о необходимом количестве голосов для констатации отзыва состоявшимся. Автор рассматривает вопросы, связанные с выявленными Конституционным Судом РФ требованиями о числе голосов, необходимым для отзыва. В различных постановлениях суд сформулировал в этом отношении различные правила. Решение задачи их правовой реализации не видится очевидным в силу специфики отзыва как института непосредственной демократии, а также необходимости сочетать формальные требования Конституционного Суда РФ с принципиальными установками, послужившими основаниями для их введения.

Ключевые слова: отзыв, выборы, выборное лицо, непосредственная демократия, голос, Конституционный Суд РФ.

N. V. Antsiferov

ON THE NUMBER OF VOTES REQUIRED TO RECALL AN ELECTED PERSON

The Constitutional Court of the Russian Federation has set, by a number of its decrees (No. 21-P d.d. December 24, 1996, No. 10-P d.d. June 7, 2002, No. 7-P d.d. April 2 2002), the criteria for a legitimate recall of an elected person by voters, as a direct democracy institute. One of the key points in this regard is the number of votes required to complete such recall. The author reviews the requirements stipulated by the Constitutional Court of the Russian Federation related to the number of votes required for such recall. The Court has specified a number of different rules by a number of its different decrees. The implementation of these rules may be challenging due to the specific features of the recall procedure as a direct democracy institute and due to the necessity to combine the formal re-

quirements of the Constitutional Court of the Russian Federation with the basic principles, on which they were based.

Keywords: recall, elections, elected person, direct democracy, vote, Constitutional Court of the Russian Federation.

Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений (от 24 декабря 1996 г. № 21-П, от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 2 апреля 2002 г. № 7-П) определил критерии допустимости установления отзыва выборного лица избирателями в качестве института непосредственной демократии.

Одним из ключевых в этом отношении является вопрос о необходимом количестве голосов для констатации отзыва состоявшимся. Исходя из общей посылки о недопустимости искажения результатов выборов, противопоставления отзыва указанной форме непосредственной демократии, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П отмечает, что «в условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть... чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании». В Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П в этом отношении также указывается, что «...законодатель субъекта Российской Федерации, защищая такие конституционно-правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может

приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти».

Обоснованно полагать, что данные критерии на актуальный момент заявлены к соблюдению в совокупности. Так как при использовании лишь второго критерия не обеспечивается достижение положенного в его обоснование подхода, в соответствии с которым «...процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т.е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства».

В то же время сам (второй) критерий (во всяком случае, если его формулу понимать буквально [1]) является небесспорным в качестве общего правила, так как ставит зависимость возможность отзыва в непосредственную зависимость со степенью поддержки отзываемого лица на выборах. Это делает наиболее затруднительным отзыв в ситуации, когда лицо на выборах получило значительную поддержку. В то же время, значительная потеря поддержки избирателей в этой ситуации (когда, например, на выборах кандидата поддержало 75 %, а на голосовании по отзыву за отзыв выступило 70 %) не в меньшей, если не в большей степени индицирует изменение в отношении общества к факту занятия отзываемым лицом соответствующей должности, чем в иной ситуации (50 % – за кандидата на выборах, 51 % – за отзыв). Полагаем, что в данном случае имело место незавершенное решение Конституционным Судом РФ возможной ситуации, вызванное недостаточной идентификацией всей совокупности соответствующих вариантов.

На уровне федеральных законов вопрос о достаточном для отзыва числе голосов реализуется следующим (императивным) образом. В соответствии с п. 7.4 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, «отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включен-

ных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». А согласно ч. 2 ст. 24 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)».

Таким образом, на уровне законодательства реализована правовая позиция Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой «законодатель обязан предусмотреть, чтобы... отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании» (Постановление от 7 июня 2000 г. №10-П). Однако, не нашла реализация в буквальном ее понимании правовая позиция о том, что «за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умолялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов» (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П).

В целом, необходимо отметить, что затруднительность действительной реализации провозглашенных Конституционным Судом РФ идей в полном объеме проявляется в необходимости согласовать конкретные установки относительно необходимого большинства с общим посылом о том, что «недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т.е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства» в сочетании с иными правовыми позициями о необходимом большинстве (согласование). Наряду с принципом тайности голосования, оценочности категории «в основном», не ясным представляется, какое конкретно количество голосов будет предполагать соответствие данному критерию. Представленные Конституционным Судом РФ для этого варианты в действительности его не обеспечивают, так как не предполагают выявление существенности голосов условных изначальных сторонников и противников выборного лица в составе голосов, поддержавших отзыв. Так, принцип абсолютного большинства, так и необходимость голосования за отзыв большего числа избирателей, чем за данное ли-

цо на выборах, предполагают возможность отзыва в случае голосования за него всех изначальных противников. Заявленный подход Конституционного Суда может быть реализован только при формальном определении содержания понятия «в основном» в указанном контексте и реализации формулы, индицирующей подобную «миграцию» избирателей, отражающей, что, во всяком случае, состав лиц, проголосовавших за отзыв, «в основном» не состоит из изначальных противников отзываемого лица. В то же время существенную условность подобной формулы объективно избежать не удастся. В целом подобная ситуация в качестве одного из аспектов подчеркивает сложность придания инструментам непосредственной демократии контекста механизма реагирования на неисполнение конституционных и иных юридических обязанностей.

Список использованной литературы

1. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : науч.-практ. пособие / Е. М. Заболотских. – М. : Проспект, 2011. – 232 с.

Информация об авторе

Анциферов Николай Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Российского университета дружбы народов (РУДН), 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6, e-mail: nvanciferov@yandex.ru.

Author

Antsiferov Nikolay Viktorovich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at Department of constitutional law and constitutional court proceedings, Peoples friendship University of Russia (RUDN University), 117198, Moscow, Miklukho-Maklaya str. 6, e-mail: nvanciferov@yandex.ru.

ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КАК ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

Автором рассматривается правовой статус местной администрации в системе органов и должностных лиц местного самоуправления, ее место и функциональное значение в системе местного самоуправления, полномочия местной администрации, конституционно-правовая ответственность местной администрации. Анализируются задачи, которые законодатель относит к сфере деятельности местной администрации, а именно: решение вопросов местного значения и, в установленных законом случаях, исполнение отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию органами государственной власти субъектов РФ. Обосновывается необходимость исполнительно-распорядительного органа, рассматриваются практические примеры отказа от создания местной администрации в муниципальном образовании, в случае, если это поселение – административный центр муниципального района, данные статистики. Исследуются правовое обоснование и фактические причины передачи полномочий администрации поселения в муниципальный район.

Ключевые слова: местная администрация, местное самоуправление, исполнительно-распорядительный орган, глава местной администрации.

A. V. Bezzubenko

THE LEGAL STATUS OF LOCAL ADMINISTRATION AS THE EXECUTIVE-ADMINISTRATIVE BODY

The author examines the legal status of local administration in the system of bodies and officials of local government, its place and functional role in the system of local self-government, powers of the local administration, the constitutional-legal responsibility of the local administration. Analyzed the problem that the legislator relates to the field of local administration, namely: the decision of questions of local value and, in the cases prescribed by law, the execution of separate state powers transferred to municipalities and public authorities of constituent entities of the Russian

Federation. The necessity of the Executive-administrative body that deals with practical examples of the failure to establish a local administration in the municipality, in the case that this settlement is the administrative centre of the municipal district statistics. Examines the legal basis and the actual cause of the devolution of administration of the settlement in the municipal area.

Keywords: local administration, local government, Executive body, head of the local administration.

Правовой статус исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – недостаточно изученный теоретиками институт муниципального права, хотя эта сфера особенно актуальна в свете последних административных и муниципальных реформ, нацеленных на повышение результативности осуществления местного самоуправления и качества оказания муниципальных услуг. Именно местные администрации и решают основные задачи по решению вопросов местного значения.

Как исполнительно-распорядительный орган, местная администрация занимает особое место в системе органов местного самоуправления осуществляет функции управления в таких сферах как социально-хозяйственная, финансовая, на территории муниципального образования [2, с. 949]. Прежний закон о местном самоуправлении, называя местную администрацию в числе органов местного самоуправления, не предусматривал ее обязательного наличия. Тем не менее, в большинстве муниципальных образований администрация создавалась, на основании законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, и исключение составляли некоторые небольшие сельские поселения.

Местная администрация, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [3], относится к числу обязательных органов муниципального образования, на местную администрацию возлагаются обязанности организации осуществления местного самоуправления, связанные с обеспечением повседневной жизнедеятельности населения. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Единоличная ответственность главы местной администрации за реализацию местной администрацией переданных отдельных государственных полномочий объясняет возможность вмешательства государства в формирование муниципаль-

ной власти, но, в любом случае, подобное вмешательство должно иметь допустимые пределы [5, с. 117].

Стоит отметить, что в ряде стран Европы, в поисках оптимальной схемы управления, в целях экономии и простоты конструкции отказались от особого исполнительного органа, передавая большую часть исполнительных функций высшему должностному лицу муниципалитета, действующего, как правило, на принципах единоначалия, или соединяя как исполнительную, так и распорядительную власть в едином представительном органе.

Но большинство стран, где осуществляется местное самоуправление, сохраняет в своей структуре отдельный исполнительно-распорядительный орган, наделенный собственными полномочиями. В Российской Федерации это местная администрация.

В общем виде статус муниципальной администрации определяется в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Что касается правового статуса местной администрации, то выделяют, например, следующие его элементы [2, с. 948]:

1. Место местной администрации в системе местного самоуправления и ее функциональное значение. Местная администрация является обязательной и входит в систему органов местного самоуправления всех муниципальных образований, не исключая сельские поселения с численностью избирателей менее 100 человек (в таких поселениях не создается представительный орган).

Уставом муниципального образования определяются вопросы организации и деятельности администрации – порядок формирования и полномочия местной администрации, подотчетность и подконтрольность представительному органу, органам государственной власти субъектов (в ряде случаев), механизмы взаимодействия с другими муниципальными органами, а также иные вопросы.

С функциональной точки зрения, местная администрация является исполнительно-распорядительным органом, который устав муниципального образования наделяет собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, а также осуществлению отдельных государственных полномочий, которые передаются органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Полномочия местной администрации (права, обязанности). Перед каждым органом местного самоуправления поставлены свои задачи, которые он решает в соответствии со своими функциями и

правами влиять на определенные виды общественных отношений. Таким образом, наделяя орган местного самоуправления полномочиями, законодатель, прежде всего, обозначает ту сферу его деятельности, в которой и будет действовать данный орган муниципального образования. В этом заключается суть правового регулирования полномочий местной администрации.

3. Конституционно-правовая ответственность местной администрации.

В Федеральном законе № 131-ФЗ ответственность самой местной администрации не предусмотрена, упоминается только ее глава. Ответственность местной администрации определяется с учетом ее функционального предназначения по решению вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий.

В 2010 г. в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ было внесено изменение, согласно которому уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя. Так как администрация района и администрация поселения в данном случае находятся на одной территории, это позволит избежать дублирования решений в сферах транспортного обслуживания, дорожной деятельности, строительства, градостроительства и должно повлечь улучшение качества управления территорией и работы администраций.

Например, администрация Тигильского муниципального района исполняет полномочия администрации села Тигиль, для осуществления которых в структуре создано Управление по выполнению полномочий муниципального образования сельского поселения «село Тигиль».

Можно так же передать часть полномочий, однако, абсолютно все полномочия передавать нельзя. Необходимо в этом случае руководствоваться целесообразностью, например: Табачненское сельское поселение [4] передавало часть полномочий по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры муниципального образования Табачненское сельское поселение Бахчисарайского района Республики Крым Ад-

министрации Бахчисарайского района Республики Крым на период с 01.06.2016 года по 31.12.2016 года.

При передаче полномочий обязательно предусматривается финансовое обеспечение их осуществления: «финансовое обеспечение части полномочий осуществлять путем предоставления бюджету Бахчисарайского района Республики Крым иных межбюджетных трансфертов, предусмотренных в составе бюджета муниципального образования Табачненское сельское поселение Бахчисарайского района Республики Крым на очередной финансовый год».

Такое исключение из общего правила обязательности создания местной администрации связано, безусловно, с общей управленческой слабостью поселений, вызванной недостатком финансовых средств для решения поставленных перед исполнительным органом задач. Передача полномочий администрации поселения в район позволяет существенно экономить на организацию работы исполнительного органа (так как администрация района географически расположена на территории такого поселения), а свободные средства тратить непосредственно на решение вопросов местного значения.

Как следовало из отчета Министерства юстиции по состоянию на 1 июня 2015 г., в 236 муниципальных районах (13 % их общего числа на тот момент) созданы единые администрации, которые выполняют функции исполнительно-распорядительных органов муниципальных районов, так и их административных центров [1].

В начале 2016 г. в 171 городском и 58 сельских поселениях (всего 229 муниципальных районов), являющихся административными центрами муниципальных районов, местные администрации поселений не формировались, главы администраций не назначались, а администрации муниципальных районов одновременно исполняли функции администраций поселений. То есть количество поселений без собственных администраций немного сократилось, это говорит о том, что при малейшей финансовой возможности осуществлять исполнительно-распорядительные функции самостоятельно, поселения возвращают себе право создавать собственные местные администрации.

В системе местного самоуправления исполнительно-распорядительный орган занимает особое место, так как местная администрация осуществляет функции управления в таких важных сферах на территории муниципального образования, как хозяйственная, финансовая, социальная и иные [2, с. 949]. Прежний закон о местном самоуправлении, называя местную администрацию в числе

органов местного самоуправления, не предусматривал ее обязательного наличия. Тем не менее в большинстве муниципальных образований администрация создавалась, на основании законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, и исключение составляли некоторые небольшие сельские поселения.

Отметим, что без исполнительно-распорядительного органа местное самоуправление неспособно решать основную задачу, поставленную перед ним обществом и государством, а именно обеспечивать решение вопросов, которые связаны с насущными потребностями и жизнедеятельностью местного населения. Рассматривая историю организации местного управления на местах, нельзя не отметить, что попытки организовать решение насущных вопросов без участия центральной власти предпринимались еще на этапе становления российской государственности и, в конечном итоге, оформились в признание местного самоуправления в одну из основ конституционного строя.

Таким образом, рассматривая правовой статус местной администрации, необходимо сделать следующие выводы: требуется сформировать действенные правовые механизмы решения вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в соответствии с законом, основная задача которых разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Таким образом, это позволит поднять результативность деятельности органов местного самоуправления, опираясь на существующие правовые и демократические принципы.

Список использованной литературы

1. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации. – Режим доступа: http://minjust.ru/sites/default/files/1_25_0.doc (дата обращения: 01.09.2017 г).

2. Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти / А. С. Куличков // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10. – С. 948–953.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. федер. закона от 3 апр. 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. О передаче части полномочий муниципального образования Табачненское сельское поселение Бахчисарайского района Республики Крым администрации Бахчисарайского района Республики Крым по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры. – Режим доступа: <http://www.tabachnoe.su/documents> (дата обращения: 01.09.2017 г.).

5. Шастина А. Р. Глава местной администрации как муниципальный служащий: особенности правового статуса / А. Р. Шастина // Проблемы современного российского законодательства : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 18 окт. 2012 г.) : в 2 ч. – Иркутск ; М. : РПА Минюста России, 2012. – С. 115–119.

Информация об авторе

Беззубенко Артем Владимирович – заместитель мэра г. Усть-Илимск по правовым вопросам, Иркутская область, г. Усть-Илимск, ул. Героев Труда, 38, 666683, e-mail: adv.bezz@mail.ru.

Author

Bezzubenko Artyom Vladimirovich – the Deputy mayor of the city of Ust-Ilimsk on legal or questions, Irkutsk oblast, Ust-Ilimsk, street of Heroes of Labor, 38, 666683, e-mail: adv.bezz@mail.ru.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы административной ответственности в сфере саморегулирования. Проанализировав положения законодательства и доктринальные источники, авторы приходят к выводу о необходимости изменения и дополнения административного законодательства в названной сфере жизнедеятельности. В частности, необходимо обратить пристальное внимание на совершенствование законодательства об административной ответственности, поскольку аргументирована целесообразность внесения в КоАП РФ дополнительных составов административных правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности. Также представляется целесообразным установить административную ответственность субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, нарушающих требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, саморегулирование, правонарушение, административная ответственность.

I. V. Glazunova

TO THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF SELF-REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article considers the issues of administrative responsibility in the field of self-regulation. After analyzing the provisions of the legislation and doctrinal sources, the authors come to the conclusion about the necessity of changes and additions to the administrative legislation in the field of life. In particular, it is necessary to draw close attention to improvement of the legislation on administrative responsibility as the expediency of entering into the Code of the Russian Federation on Administrative Offences of additional structures of administrative offenses for which commission

self-regulatory organizations, their officials can be brought to administrative responsibility is reasoned. Also it is advisable to establish administrative responsibility of the subjects of business and professional activity violating the requirement about obligatory membership in self-regulatory organizations.

Keywords: self-organization, self-regulation, offence, administrative responsibility.

Одним из приоритетных направлений административной реформы в Российской Федерации является развитие системы саморегулируемых организаций. В литературе справедливо отмечается, что саморегулирование призвано устранить избыточное государственное влияние путем перехода преимущественно к косвенным методам регулирования экономических процессов, расширить долю участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти [7, с. 4].

Законодатель в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» определяет саморегулируемые организации как некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Членство в саморегулируемых организациях, по общему правилу, носит добровольный характер. Вместе с тем федеральными законами об отдельных видах предпринимательской деятельности может быть предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях.

Таким образом, в Российской Федерации сложилось две модели саморегулирования: добровольное и обязательное (делегированное) саморегулирование.

В настоящее время обязательное членство в саморегулируемых организациях предусмотрено для лиц, осуществляющих следующие виды деятельности: деятельность арбитражных управляющих; оценочная деятельность; аудиторская деятельность; актуарная деятельность; деятельность кредитных кооперативов; энергетическое обследование; инженерные изыскания, подготовка проектной документа-

ции, строительство; деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов; организация азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах; деятельность в сфере финансового рынка.

В случае добровольного саморегулирования, члены СРО самостоятельно, не в целях получения допуска к профессиональной или предпринимательской деятельности, принимают решение о вступлении в СРО и, соответственно, о принятии на себя обязательств по исполнению норм саморегулирования. В ситуации с обязательным саморегулированием, вступление в саморегулируемую организацию и соблюдение требований стандартов и правил является условием осуществления соответствующих видов деятельности. Членство в такого рода саморегулируемых организациях является не чем иным как входным барьером – условием доступа на рынок.

Переданные основанным на принципе обязательного членства саморегулируемым организациям функции носят публичный характер в силу их направленности на обеспечение защиты интересов неограниченного круга лиц. К числу таких функций можно отнести следующие: установление стандартов и правил профессиональной и предпринимательской деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение; осуществление контроля за соблюдением членами саморегулируемых организаций не только стандартов и правил деятельности, условий членства в СРО, но и положений отраслевого законодательства и другие.

Одним из условий эффективной реализации публично значимых функций саморегулируемыми организациями является установление мер административной ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение. Тем не менее, до настоящего времени уровень эффективности реализации публично значимых функций саморегулируемыми организациями остается достаточно низким.

Формально-юридический анализ положений Кодекса об административных правонарушениях РФ показывает, что в нем содержится единственная статья – ст. 14.52, устанавливающая составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности. Данная статья устанавливает ответственность СРО за нарушение обязанностей по раскрытию информации:

– за неразмещение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации

является обязательным, на своем сайте документов и информации, размещение которых является обязательным;

– за размещение указанных документов и информации с нарушением требований к обеспечению доступа к этим документам и информации, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом такой саморегулируемой организации в сети «Интернет»;

– за нарушение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требования о наличии официального сайта такой саморегулируемой организации в сети «Интернет».

Ответственность за нарушение иных обязанностей саморегулируемых организаций КоАП РФ не предусмотрена.

В юридической литературе неоднократно обращали внимание на указанную проблему [5; 8]. Так, З. М. Баймуратова предлагает дополнить КоАП РФ статьей «Неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей»:

Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей, установленных федеральными законами и (или) федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот рублей до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей» [3, с. 145].

Вместе с тем перечень обязанностей саморегулируемой организации достаточно обширен. Последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения одной обязанности СРО могут быть не равноценны последствиям неисполнения или ненадлежащего исполнения какой-либо иной обязанности. В этой связи формулировать диспозицию статьи настолько широко нецелесообразно.

Вышеизложенное позволяет вести речь о целесообразности расширения составов правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности.

Одной из важнейших функций СРО с обязательным членством является осуществление контроля за соблюдением членами норм и правил, а также положений отраслевого законодательства. При этом в настоящее время данная функция осуществляется неэффективно, зачастую достаточно формально, что признается и представителями

уполномоченных органов, и представителями предпринимательского сообщества. Объясняется такая ситуация нежеланием СРО терять своих членов вследствие применения к ним каких-либо мер ответственности по результатам проверок. Поэтому в первую очередь КоАП РФ необходимо дополнить статьей, предусматривающей ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, обязанности по контролю за осуществлением членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности, а также за повторное совершение указанного административного правонарушения.

Одновременно ст. 28.3 КоАП РФ необходимо дополнить положениями, предусматривающими полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций, по возбуждению административного производства в отношении указанных составов правонарушений.

В качестве особого вида публично-правовой ответственности саморегулируемых организаций некоторые авторы рассматривают отмену акта СРО [3, с. 145]. В соответствии со ст. 11 Закона о СРО любой член саморегулируемой организации в случае нарушения его прав и законных интересов действиями (бездействием) саморегулируемой организации, ее работников и (или) решениями ее органов управления вправе оспаривать такие действия (бездействие) и (или) решения в судебном порядке, а также требовать в соответствии с законодательством Российской Федерации возмещения саморегулируемой организацией причиненного ему вреда.

Между тем, по нашему мнению, отмена акта саморегулируемых организаций является не самостоятельной разновидностью ответственности, а способом обеспечения законности актов СРО. И лишь в тех случаях, когда с саморегулируемой организации будет взыскан вред, причиненный члену СРО в результате нарушения его прав действиями (бездействием) саморегулируемой организации, ее работников и (или) решениями ее органов управления, можно говорить о наступлении ответственности саморегулируемой организации. Однако в этом случае ответственность СРО будет иметь не публично-правовую, а частноправовую природу.

Вышеизложенные проблемы касались ответственности саморегулируемых организаций как особых субъектов права. Остановимся на некоторых вопросах административной ответственности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности в сфере саморегулирования.

Самой тяжелой из мер ответственности, которые могут быть применены к членам СРО, является исключение из саморегулируемой организации.

В случае исключения из добровольной СРО, хозяйствующий субъект не лишается права осуществлять соответствующую деятельность, исключение из добровольной СРО имеет частно-правовые последствия для субъекта, равно как и исключение из любого иной организации. Исключение из СРО, основанной на принципе обязательного членства, обладает признаками публично-правовой ответственности и справедливо приравнивается к отзыву лицензии в случае нарушения лицензионных требований и условий [1, с. 25].

Вопрос о юридической природе мер ответственности, формально находящихся за пределами административно-деликтного регулирования, к числу которых относится и исключение из СРО, является дискуссионным. Так, Ю. С. Адушкин называет указанные меры квазиадминистративными [2, с. 37]. М. С. Студеникина полагает, что подобные меры нельзя считать административным наказанием, поскольку по своей природе, определяемой целевой направленностью, они являются не карательной санкцией, а мерой восстановительного характера или мерой пресечения правонарушения [6, с. 43]. Думается, что, несмотря на то, что исключение из саморегулируемой организации, основанной на принципе обязательного членства, не предусмотрено в качестве разновидности административного наказания в КоАП РФ, невозможно отрицать наличие у данной меры карательного характера, предполагающего возложение на нарушителя обременений публично-правового значения в виде запрета на осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности.

Действующим законодательством не предусмотрена административная ответственность за нарушение требования об обязательном членстве в СРО. На это обстоятельство обращается внимание и в юридической науке. Так, А. В. Басова отмечает, что в целях защиты публичных интересов необходимо ввести юридическую ответственность за осуществление предпринимательской или профессиональной деятельности без вступления в члены саморегулируемой организа-

ции, если такая обязанность возлагается на субъекта законом [4, с. 9]. В связи с этим А. В. Басова предложила дополнить главу 14 КоАП РФ статьей «Осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности вне членства в саморегулируемой организации» [4, с. 9], которое, по нашему мнению, заслуживает положительной оценки и должно быть воспринято законодателем.

Таким образом, анализ положений федерального законодательства и доктринальных источников, позволил прийти к выводу о необходимости внесения изменений в КоАП РФ путем расширения составов правонарушений, за совершение которых к административной ответственности могут быть привлечены саморегулируемые организации, их должностные лица, а также путем установления административной ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, нарушающих требование об обязательном членстве в СРО.

Решение обозначенных вопросов позволит повысить эффективность института саморегулирования в России.

Список использованной литературы

1. Аганина Р. Н. Саморегулирование аудиторской деятельности / Р. Н. Аганина // Предпринимательское право. Приложение «бизнес и право в России и за рубежом». – 2012. – № 2. – С. 71–75.

2. Адушкин Ю. С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? / Ю. С. Адушкин // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 37–43.

3. Баймуратова З. М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / З. М. Баймуратова. – М., 2010. – 199 с.

4. Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Басова. – М., 2008. – 218 с.

5. Горб Е. Е. Проблематика рассмотрения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих жалоб на действия своих членов / Е. Е. Горб // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 3. – С. 23–27.

6. Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М. С. Студеникина //

Административно-правовое регулирование экономических отношений / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. – М. : Изд-во Акад. правового ун-та, 2001. – С. 41–44.

7. Сухов Е. П. Саморегулируемые организации. Юридические, финансовые, налоговые аспекты / Е. П. Сухов. – М. : ГроссМедиа, 2010. – 72 с.

8. Шевкопляс Н. А. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации / Н. А. Шевкопляс // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 867–873.

Информация об авторе

Глазунова Ирина Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права, юридический факультет Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, 644077, г. Омск, пр. Мира, 55 «а», e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru.

Author

Glazunova Irina Vasil'evna – Candidate of Law, Associate professor of the department of state and municipal law, Omsk State University n.a. F. M. Dostoevskiy, e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Целью проведения настоящего исследования выступает осмысление и концептуальное определение роли регионального парламентского контроля в современной России, нахождение баланса во взаимодействии региональных представительных и исполнительных органов, формирование унифицированных подходов к регулированию регионального парламентского контроля, а также повышение эффективности различных форм и средств его осуществления.

В работе сделан вывод о том, что значимость контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ проявляется в том, что она представляет собой важнейший элемент системы сдержек и противовесов, обеспечивающий надлежащее исполнение органами и должностными лицами своих обязанностей. Без эффективного парламентского контроля иные функции парламента утрачивают свое значение.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, федерация, политика, недостатки правового регулирования.

A. A. Davidova

PARLIAMENTARY CONTROL IN TERRITORIAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

As the purpose of carrying out the real research judgment and conceptual definition of a role of regional parliamentary control in modern Russia, finding of balance in interaction of regional representative and executive bodies, formation of the unified approaches to regulation of regional parliamentary control and also increase in efficiency of various forms and means of his implementation acts.

In work the conclusion is drawn that the importance of control function of legislative (representative) public authority of the territorial subject of the Russian Federation is shown that she represents the most important

element of system of controls and counterbalances providing appropriate execution by bodies and officials of the duties. Without effective parliamentary control other functions of parliament lose the value.

Keywords: parliament, parliamentary control, federation, policy, shortcomings of legal regulation.

Парламентский контроль в современном государстве выступает значимым показателем соответствия его политики мировым стандартам демократии [3, с. 2]. В большинстве государств мира принято считать, что парламентский контроль за исполнением законов и деятельностью исполнительной власти, наряду с представительской и законодательной функциями, составляет одно из основных направлений в деятельности парламента [1, с. 112].

Значимость контрольной функции законодательного органа государственной власти субъекта РФ проявляется в том, что она представляет собой важнейший элемент системы сдержек и противовесов, обеспечивающий надлежащее исполнение органами и должностными лицами своих обязанностей. Без эффективного парламентского контроля иные функции парламента утрачивают свое значение. От того, как организован парламентский контроль в субъекте Федерации, зависит реальность или фиктивность многих прав, входящих в компетенцию данного органа [2, с. 14].

Следует отметить, что, несмотря на значимость контрольной функции, в законодательстве и в юридической науке все еще нет единого понимания термина «парламентский контроль».

На основе изученных научных подходов предлагаем следующее определение: парламентский контроль – это осуществляемая в рамках принципа разделения властей, деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ по проверке соответствия решений и действий федеральных (региональных) органов исполнительной власти Конституции РФ, законодательству РФ, Конституции (Уставу) субъекта РФ, законодательству субъекта и иным актам, а также по оценке эффективности исполнения законов и устранению выявленных нарушений.

В Российской Федерации субъекты обладают самостоятельностью в вопросах определения контрольных полномочий своих законодательных органов.

В результате анализа нормативно-правовых актов субъектов были выявлены следующие проблемы правового регулирования регионального парламентского контроля:

1. Недостаточная регламентация понятийно-категориального аппарата, основных принципов и форм парламентского контроля со стороны федерального законодателя.

На сегодняшний день содержание контрольных полномочий и порядок их осуществления в различных субъектах во многом не совпадают. Для того, чтобы уровень правового регулирования во всех субъектах был одинаково высок, необходимы конкретные действия федерального законодателя по определению основ организации парламентского контроля. В частности, на уровне Федерального закона предлагается осуществить рамочное регулирование парламентского контроля. То есть закрепить понятийно-категориальный аппарат, цели и принципы контрольной деятельности, а также основные формы осуществления парламентского контроля.

При этом необходимо сохранить самостоятельность субъектов Федерации в определении компетенции законодательных органов в контрольной сфере и механизма осуществления парламентского контроля.

2. Отсутствие единого подхода к определению формы правового регулирования парламентского контроля.

Сегодня в субъектах сложилась ситуация, когда нормы о парламентском контроле содержатся в конституциях (уставах), различных законах, регламентах законодательных органов и иных нормативных актах. При этом нередко происходит дублирование таких норм в разных источниках.

В связи с чем иногда «не представляется возможным получить целостное представление о регулировании парламентского контроля в определенном субъекте Федерации, в том числе и для самих участников процедуры парламентского контроля» [4, с. 26].

3. Отсутствия системного подхода относительно содержания правовых норм, регулирующих виды, основные формы и средства парламентского контроля.

Что выражается в неполном указании в нормативных правовых актах всех необходимых системных элементов конкретной формы контроля: если описывается процедура осуществления формы контроля, то не указываются основания и цель ее применения; если

определяются основания и процедура, не полностью указываются субъекты или объекты данной формы парламентского контроля.

Кроме того, не всегда в указанных актах в полной мере урегулированы права, обязанности, а также ответственность участников контрольных мероприятий. Отсутствует указание на правовые последствия применения тех или иных мер.

Как мы видим, законодательство субъектов о парламентском контроле нуждается в некоторой доработке. Основным способом решения указанных проблем, на наш взгляд, является гармонизация законодательства и унификация правовых норм о парламентском контроле.

В связи с этим предлагается принять в каждом субъекте РФ единый комплексный законодательный акт о контрольной деятельности парламента, который упорядочил бы все существующие нормы.

Представляется, что данный закон должен отражать цели и задачи парламентского контроля, его субъекты, объекты и предмет.

В законе нужно отразить четкое разграничение контрольных полномочий представительных и исполнительных органов. Важно концентрированно и максимально подробно закрепить контрольные полномочия парламента в виде открытого перечня, определить организацию и обеспечение исполнения его контрольных полномочий, основы порядка их осуществления с закреплением взаимных прав и обязанностей в данном процессе обеих сторон.

Более подробно организационные вопросы следует отразить в регламенте законодательного органа.

Кроме того, положительной представляется и практика принятия специальных законов по некоторым основным формам парламентского контроля, например, таким как депутатское расследование и депутатский запрос. Подобные законы должны содержать четкий перечень оснований для осуществления контрольных мероприятий, права и обязанности их участников, пределы деятельности, меры, применяемые по результатам контроля.

В заключение отметим, что на сегодняшний день в Российской Федерации необходимо в целом существенно укреплять организационные основы регионального парламентского контроля путем совершенствования законодательства. Поскольку в отсутствие должного нормативного регулирования парламентский контроль зачастую приобретает лишь декларативный характер и поэтому редко используется.

В то же время такие законодательные акты создадут условия для эффективной реализации региональных законов, повышения влияния и ответственности законодательных органов субъектов РФ за их исполнение и соблюдение.

Список использованной литературы

1. Якимова Е. М. Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии / Е. М. Якимова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 6. – С. 112–115.

2. Якимова Е. М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Якимова. – Омск, 2010. – 186 с.

3. Якимова Е. М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Якимова. – Омск, 2010. – 26 с.

4. Якимова Е. М. Становление института парламентских расследований в Российской Федерации / Е. М. Якимова // Сибирский юридический вестник. – 2005. – № 4. – С. 26–29.

Информация об авторе

Давыдова Анастасия Андреевна – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: diogenova.aa@mail.ru.

Author

Davidova Anastasiya Andreevna – post-graduate student, Chair of Constitution and Administrative Law, Baikal National University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: diogenova.aa@mail.ru.

**В. Б. Калашникова,
Е. А. Степанова**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЭЛЕКТРОННОЙ ПЕТИЦИИ

В связи с расширяющимся интересом к вопросам применимости электронной демократии на различных уровнях управления, о перспективах и угрозах, которые несет в себе перенесение политической коммуникации в среду киберпространства, возникает также вопрос о формах реализации электронной демократии. В статье рассмотрены примеры практики электронной петиции в ряде зарубежных стран, как одного из наиболее распространенных практических проявлений электронной демократии на практике. Приведены примеры правового регулирования процесса подачи, принятия и принятия решений по поданной посредством интернет-платформы петиции граждан. Рассматриваются критерии отбора петиций и проблематика модерации содержания подаваемых инициатив.

Ключевые слова: электронная демократия, электронная петиция, G2P, P2G, гражданская инициатива.

**V. B. Kalashnikova,
E. A. Stepanova**

E-PETITION FOREIGN EXPERIENCE

Due to the increasing interest in the question of applicability of e-democracy at the various levels of government, prospects and threats, which carries the transfer of political communication in the environment of cyberspace, there is also the question of the forms of implementation of e-democracy. The article discusses examples of e-petition to the practice in a number of foreign countries, as one of the most common practical manifestations of e-democracy in practice. Examples of regulatory filing process, acceptance and adoption of decisions on the filed via the Internet platform of the petition citizens. Discusses the selection criteria of petitions and problems with moderation, holding submitted initiatives.

Keywords: e-democracy, e-petition, G2P, P2G, civic initiative.

Все шире становится обсуждение вопросов применимости электронной демократии на различных уровнях управления, о перспективах и угрозах, которые несет в себе перенесение политической коммуникации в среду киберпространства.

Значимость электронной демократии, общемировой интерес к ней сегодня подтверждается тем фактом, что решение о выработке единой стратегии внедрения ее форм, регламента организации обсуждается не только в рамках внутригосударственного политического дискурса, но и на международной арене. Так, в 2006 г. Советом Европы был создан специальный Комитет по электронной демократии, чьей целью является, главным образом, выработка стандартов организации электронных платформ и анализ реализуемых проектов для формирования единой системы рекомендаций.

Необходимость рассмотрения и учета иностранного опыта имплементации и соответствующего государственно-правового регулирования форм электронной демократии объективна, обусловлена стремлением минимизировать затраты государства и общества на поиск и создание форм электронной демократии за счет эффективной рецепции. Ярким примером активного изучения мирового опыта и сотрудничества с другими государствами сегодня является Болгария, где научное сообщество и неправительственные организации инициируют проекты по повышению гражданской активности через Интернет (проект «Поощрение электронной демократии в Болгарии», создание в 2015 г. платформы E-Democracy.bg). Опыт Болгарии свидетельствует о возможности и необходимости кооперации усилий теоретиков и практиков для достижения положительного результата.

Одним из первых государств, прибегнувших к активному использованию форм электронной демократии, справедливо считается Эстония, которая еще в 2001 г. инициировала проект «Today I Decide». Портал предоставлял возможность гражданам открыто высказать свои предложения по совершенствованию законодательной системы и государственного управления [1, с. 115–116]. Однако существенным минусом данного проекта стали некоторые недоработки в вопросах процедур отбора предлагаемых инициатив и последующего контроля процедуры их обсуждения в парламенте.

К началу 2013 г. уже 41 государство внедрило технологии подачи электронной петиции [4, с. 140].

В США на федеральном уровне действует портал We The People. Обеспечивая соблюдения Первой поправки к Конституции

США, данный ресурс предоставляет возможность гражданам направлять свои обращения к Президенту США [5, с. 22]. Однако свобода тематик обращений порождает ситуацию заполнения пространства «шумом» в виде разнообразных петиций «о щенках и котятах» [5, с. 25].

В качестве возможности преодоления подобной проблемы можно обратиться к опыту Германии – круг рассматриваемых вопросов, на ресурсах которой, ограничивается вопросами социально-экономической политики государства [5, с. 25].

С 2012 г. в Финляндии действует Акт о гражданской законодательной инициативе, который предписывает обязательное рассмотрение парламентом проектов народных инициатив, набравших в ходе электронного голосования свыше 50 тыс. голосов. Актом предусматривается юридическое сопровождение процедур оформления предлагаемой инициативы. Закрепляется механизм защиты используемого пространства посредством допуска в систему только лиц, имеющих электронный паспорт [3, с. 131].

Рассматривая вопрос об электронных петициях, нельзя обойти вниманием исследование, проведенное А. Чугуновым и Л. Бершадской и построенное на анализе порталов электронной петиции США (<https://petitions.whitehouse.gov>), Великобритании (<http://epetitions.direct.gov.uk>) и России (<https://www.roi.ru>) [6].

Результаты данного исследования показали, что можно выделить три основные тенденции в вопросах охвата ветвей власти, вовлеченных в процесс обработки петиций

- привязка к исполнительной власти (США);
- ориентация на законодательную власть (Великобритания);
- модель объединенной сферы ответственности (Россия).

Система подачи электронных петиций США, в отличие от остальных рассматриваемых примеров, предусматривает наличие обязательной процедуры персонального уведомления проголосовавших граждан о судьбе рассмотрения петиции в Белом доме. Также стоит отметить, что порталы США и Великобритании в большей степени, нежели РФ ориентированы на совершенствование федерального уровня государственного управления.

Отмеченная тенденция по расстановке приоритетов подачи петиций общегосударственного уровня, в то же время не ограничивает подобное право на местном уровне. Однако по примеру Великобритании в случае, когда получателем петиции становится именно орган законодательной власти, рассматривается целесообразность разделе-

ния платформ для подачи обращений, направленных местным органам и государственным [2, с. 46], что позволяет не перегружать Палату общин вопросами вне ее компетенции и не перегружать платформу массивом петиций локального характера.

Своеобразным симбиозом гражданской инициативы и форм контроля деятельности избранных представителей становятся различные платформы для непосредственного общения, сочетающего направления G2P и P2G. Так, одним из первых примеров создания подобных платформ можно считать проект The Citizen Space в Великобритании [6].

Опыт Великобритании и США показывает, что стоит помнить о возможности получения широкой поддержки весьма сомнительных по содержанию петиций (особенно при условии выставления достаточно низкого порогового значения прохождения петиции к дальнейшему рассмотрению). В противном случае петиции, по содержанию подобные требовавшей назначения представителя масс медиа Дж. Кларксона на пост премьер-министра Великобритании [4, с. 141], будут не просто возникать в общем потоке инициатив, но отвлекать участников от рассмотрения более важных вопросов. Именно для этого необходимо создавать разработанную и четко регулируемую систему подачи петиций, своеобразную технологию фаерволлов для поступающих предложений.

В настоящее время устанавливаются два основных барьера для дальнейшего прохождения обращения: количество поданных голосов (от 25 тыс. в США, 50 тыс. в Германии и Финляндии до 100 тыс. в Великобритании) и временной интервал сбора подписей (от 30 дней в США до 1 года в Великобритании). В США также создается дополнительное условие, согласно которому требуется предварительное одобрение обращения не менее 150 человек, прежде чем оно может быть оформлено в петицию [4, с. 141]. Особенностью США является также возможность для подачи петиции лицом, не достигшем совершеннолетия. Целесообразность подобного права весьма сомнительна.

Список использованной литературы

1. Елимбаев Е. Т. Электронная демократия как инновационный инструмент развития гражданского общества в Российской Федерации / Е. Т. Елимбаев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2014. – № 8. – С. 114–119.

2. Кайль Я. Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 2 (191). – С. 42–48.

3. Копалкина Е. А. Концептуальные основы исследования электронной демократии / Е. А. Копалкина, Н. С. Юханов // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. – 2014. – № 2. – С. 123–134.

4. Соломатина Е. Д. Государственное управление в условиях глобализации и информатизации экономики: зарубежный опыт / Е. Д. Соломатина, Н. В. Шабуцкая // Социально-экономические явления и процессы. – 2015. – № 10. – С. 137–142.

5. Фельдман П. Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития / П. Я. Фельдман // Власть. – 2014. – № 6. – С. 21–26.

6. Чугунов А. Развитие технологий электронного участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России [Электронный ресурс] / А. Чугунов, Л. Бкршадская // Российская ассоциация электронных библиотек. – Режим доступа: http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irr/irr4925/irr49255507/irr492555075510/irr4925550755105557 (дата обращения: 20.10.2017).

Информация об авторах

Калашникова Виктория Борисовна – старший преподаватель, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vikyse-nok08@mail.ru.

Степанова Елена Александровна – старший преподаватель, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: stepanova.ea@bk.ru.

Authors

Kalashnikova Victoriia Borisovna – a senior lecturer, Department of legal support to national security, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: vikysenok08@mail.ru.

Stepanova Elena Alexandrovna – a senior lecturer, Department of legal support to national security, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: stepanova.ea@bk.ru.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФОРМ НАРОДОВЛАСТИЯ В РУСЛЕ ПРОЦЕССОВ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

В статье автор делает акцент на актуализации проблемы становления системы народовластия, указывая на обусловленность этого процесса реформированием конституционного права. Анализируя практику обращений граждан в ЦИК РФ, автор заостряет внимание на существующем разрыве преемственности потребностей российского общества и практики реализации законодательных положений. Автор подчеркивает необходимость выработки новой стратегии, ведущими тенденциями которой обозначает аксиологизацию, гуманизацию, демократизацию, преемственность, интеграцию, дифференциацию, информатизацию и непрерывность порядка формирования государственных органов. Путем конструктивного критического анализа автор устанавливает степень разработанности понимания и структуры системы народовластия и определяет место и роль в ней системы форм народовластия.

Ключевые слова: реформирование, народовластие, система, формы народовластия.

N. V. Keshikova

REFORMING OF SYSTEM OF FORMS PEOPLE'S DEMOCRACY IN LINE WITH PROCESSES CONTINUITY IN CONSTITUTIONAL LAW

In article, the author places emphasis on updating of a problem of formation of system of people's democracy, pointing to conditionality of this process by reforming of constitutional law. Analyzing practice of appeals of citizens to the Central Election Commission of the Russian Federation, the author focuses attention on the existing rupture of continuity of requirements of the Russian society and practice of implementation of legislative provisions. The author emphasizes need of elaboration of new strategy which leading tendencies designates an aksiologization, a humanization, democratization, continuity, integration, differentiation, informatization and

the continuity of an order of formation of public authorities. By the constructive critical analysis, the author establishes degree of readiness of understanding and structure of system of people's democracy and defines the place and a role of the system of forms of people's democracy in her.

Keywords: reforming, people's democracy, system, people's democracy forms.

Реформирование конституционного права, закрепляющего фундаментальные основы организации и деятельности общества, государства и личности, предполагает его постоянное изменение и сопровождается последующим переустройством государственной организации общества, а также в целом окружающей политической и общественно-экономической жизни в прогрессивном направлении, и является естественным условием динамичного развития любого общества, в том числе государственно-организованного.

Не случайно в настоящее время в Российской Федерации реформирование основ организации и деятельности общества, государства и личности официально определено в качестве приоритетного направления в области государственного строительства. Такой позиции придерживается Президент РФ В. В. Путин, подчеркивая, что «конституционные нормы необходимо постоянно анализировать, примерять к стремительно меняющейся реальности, изучать правоприменительную практику, уметь смотреть за горизонт...» [15]. В науке конституционного права высказывается аналогичный взгляд по вопросу тенденций реформирования конституционного права [9]. Тем более что Российская Федерация представляет собой не конституционно-оформленную институциональную структуру, а непрекращающийся процесс поиска собственной идентичности, адекватной реалиям современного мира. Что обусловлено известной хаотичностью государственно-правового строительства, отсутствием выверенной стратегии реформ, неупорядоченностью ценностно-целевых установок, отрицанием преемственности конституционного развития, как итог неочевидностью итогов реформирования [12, с. 396]. В результате практика реализации конституционных и законодательных положений «разрывает» преемственное развитие российского общества и не соответствует его реальным потребностям, порождает фиктивность конституционных положений и отрицательно сказывается на состоянии законности и правопорядка. Подобное положение дел в ходе организации и проведения выборов вызывает неодобрение со

стороны российского общества, а следовательно, подрывает доверие к существующей российской избирательной системе, о чем свидетельствует как обширная судебная практика по избирательным спорам [8], так и весомое количество обращений граждан в избирательные комиссии в период организации и проведения выборов в 2016 году. Согласно статистическому отчету о работе с обращениями граждан в ЦИК России за II полугодие 2016 года в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва за период с начала избирательной кампании до официального опубликования результатов выборов в ЦИК России поступило 2 693 обращения. Из них по уровню выборов: федеральные – 3 200; региональные – 1 266; местные – 504. География обращений охватила все без исключения регионы России, а также территории за пределами Российской Федерации, откуда было принято 51 устное обращение [13]. Широко представлена и тематика таких обращений, которая включает вопросы, связанные с неправомерными (по мнению заявителей) решениями, действиями (бездействием) избирательных комиссий, их должностных лиц [10]; связанные с неправомерными (по мнению заявителей) действиями (бездействием) избирательных комиссий при подготовке ко дню голосования, в ходе голосования (в том числе досрочного) и др. [11]. Пример судебной и административной избирательной практики уже является достаточной иллюстрацией и доказательством крайней сложности и многоликости процесса реформирования конституционного права в России. В этих обстоятельствах возникло понимание необходимости выработки новой стратегии институционализации и воспроизводства государственных органов. Выстраивая стратегию, необходимо обозначить базисные тенденции развития порядка формирования государственных органов, одновременно представляющие собой и стратегические ориентиры институционализации государственно-организованного общества в целом. Ведущими тенденциями в этих новых условиях являются аксиологизация, гуманизация [2; 3], демократизация, преемственность, интеграция, дифференциация, информатизация и непрерывность данного порядка [4, с. 58].

Наиболее эффективно и полно власть народа реализуется в демократических обществах [5]. Фактором становления и развития демократии стал по праву порядок формирования государственных органов. Демократизм самого порядка формирования государственных органов находит выражение в обеспечении в нем народовластия. По-

этому всесторонность познания демократизма заданного порядка объективно и напрямую связано с необходимостью исследования системы народовластия, места и роли его форм.

Представления о народовластии меняются, обогащаются в процессе эволюции гуманитарной науки в целом и науки конституционного права в частности. В результате сейчас в кладовой научных знаний о народовластии встречаются всевозможные представления, как сходные, так и противоположные, что никак не облегчают нашу задачу. Принцип всесторонности позволяет нам подойти к анализу понятия народовластия комплексно, т.е. попытаться определенным образом упорядочить основные взгляды по проблеме понимания народовластия с опорой на какие-либо основания. Например, различные взгляды на проблему условно можно объединить с учетом полноты заложенного в понятие народовластия смысла. В узком смысле народовластие понимают или как один из принципов конституционного строя России в соответствии с общеизвестной конституционной формулой (ст. 3) (А. А. Гончаров, Г. Н. Носкова, Д. Д. Рагулин и др.), или как особую принципиально отличающуюся от наследования и назначаемости форму организации и осуществления государственной власти (Р. А. Алексеев) или как форму народовластия (Л. А. Нудненко) или как политическую гарантию (Д. Ю. Устинов). Соответственно в широком смысле – как совокупность принципов и норм; как деятельность особого круга субъектов по решению определенных вопросов (В. В. Комарова), народовластие как система (В. В. Комарова, О. А. Ищенко, С. С. Важнов). Анализ доказывает преобладание узкого толкования народовластия. Следовательно, научное представление о системе народовластия находится на этапе становления. Это говорит о том, что система народовластия находится в процессе формирования.

В науке конституционного права до сих пор нет фундаментальной работы, посвященной данной проблеме. Авторы обычно лишь упоминают систему народовластия в рамках предмета своего исследования. Например, в связи: с политическими правами и свободами (М. Прело), с выборами (В. В. Красинский), с институтом правотворческой инициативы граждан (С. С. Важнов), с муниципальными выборами (О. А. Ищенко), с референдумом (В. В. Комарова), с местным самоуправлением (И. И. Овчинников, А. А. Полетаев), муниципальным управлением (М. С. Братановская) и т.п. Тем не менее заслуга этих авторов состоит в признании существования самой системы народовластия как таковой, а также попытке изучить ее отдельные

компоненты, тем самым развивая представления о составе данной системы. Интерес для нас представляет постановка вопроса Г. Н. Носковой – народовластие в *системе конституционного строя РФ* [7, с. 4–5]. Однако автор, к сожалению, в конечном счете ограничивает состав элементов такой системы все теми же принципами. В результате понятие системы конституционного строя РФ сводится к понятию его основ – принципов, где народовластие традиционно толкуется в узком смысле и предстает в качестве одного из них. На наш взгляд, система конституционного строя и система основ конституционного строя соотносятся между собой как целое и его часть. Правило системного подхода гласит, что каждая система выступает элементом системы более высокого порядка, а любой элемент системы – системой более низкого порядка [14, с. 49–51]. Отсюда система конституционного строя – это макросистема, в которую входят на мезоуровне, в качестве одного из ее компонентов – основы конституционного строя, образующие соответственно мезосистему. В свою очередь на микроуровне основ конституционного строя существует система народовластия как микросистема. Будучи таковой народовластие представляет собой сложноорганизованный феномен и нуждается в обосновании с позиции системного анализа.

В науке конституционного права с позиции системного видения рассматривают народовластие лишь отдельные авторы. К их числу по праву относят В. В. Комарову. Так, автор разрабатывает *механизм непосредственной демократии* с точки зрения его системной организации [6, с. 51]. Вместе с тем изначальное отождествление механизма непосредственной демократии с механизмом реализации народовластия небесспорно. Более того системный анализ любого политико-правового явления, пусть то соответствующий механизм предполагает анализ его атрибутов – интегративных качеств; общей цели и комплекса подцелей; структуры; компонентов и элементов системы; функций системы; включенность в более сложную систему в статусе компонента и элемента; историчности; воздействия внешней и внутренней среды; структуры управления системой; информации. По мнению же В. В. Комаровой классификация институтов прямой демократии уже помогает раскрыть их как систему в достаточной мере. Думается, что задачи системного подхода в отношении указанного механизма автор реализовала не в полной мере. Еще одна попытка применить элементы системного подхода (Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян, В. В. Комарова, Б. А. Макаров) [1] связана с изучени-

ем народных голосований в России. Факторами, определяющими институционализацию системы, они считают наличие единого источника институтов непосредственного народовластия; оформленность непосредственного волеизъявления; наличие общих конституционных начал; значимость функциональное назначение. Тем не менее авторы лишь обозначают тем самым контуры заданной системы, но не определяют и не раскрывают все ее вышеперечисленные необходимые атрибуты.

Кроме того, в науке конституционного права разрабатываются различные отдельно взятые компоненты структуры системы народовластия: элементы (И. И. Фадеев), формы, виды, органы (Е. Н. Каковкина, А. В. Игнатьев), гарантии (Г. Н. Носкова), каналы осуществления, институты (О. Е. Кутафин, А. В. Одинокоев, А. А. Аванесян), механизм (М. И. Кукушкин), инструменты народовластия (В. В. Бучинский), конституционно-правовые основы (В. В. Комарова). Среди них формы народовластия предстают лишь одной из составляющих структуры его системы. Де-юре структура системы народовластия, как считается, устанавливается в конституционной формуле: народ осуществляет свою власть: а) непосредственно (т.е. путем референдума, выборов); б) через органы государственной власти; в) через органы местного самоуправления статье 3 Конституции Российской Федерации (ст. 3). Тем самым законодатель определяет усеченный вариант структуры системы народовластия, органичивая ее состав основными компонентами – двумя формами народовластия (непосредственное и представительное правление). Однако данным конституционным установлением законодатель отводит для форм народовластия соответствующее место – они являются ядром системы народовластия. В качестве такового формы народовластия определяют, обуславливают необходимость, существование и функционирование всех остальных элементов системы народовластия РФ в целом.

Список использованной литературы

1. Дмитриев Ю. А. Народные голосования в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян, В. В. Комарова, Б. А. Макаров. – М. : Юркомпани, 2010. – 360 с.
2. Кешикова Н. В. Гуманитарные проблемы современности: человек и общество : монография / Н. В. Кешикова, V. K. Terziev, Л. В. Алтухова, Ф. Ю. Канокова, Н. С. Козлова, С. В. Никифорова,

Т. И. Чупахина. – Том книга 27. – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2016. – 170 с.

3. Кешикова Н. В. Гуманитарные проблемы современности: человек и общество : монография / Н. В. Кешикова, А. Н. Алилов, К. М. Алилова, И. Э. Дитковская, О. Ю. Евдокимова, Л. В. Звонарёва, А. А. Левин, Е. В. Матвеева, Е. Ю. Потапчук, М. А. Яшина. – Том Книга 29. – Новосибирск : ЦРНС, 2017. – 180 с.

4. Кешикова Н. В. Принципы порядка формирования государственных органов: методологические, системные, ценностно-гуманистические и институциональные аспекты / Н. В. Кешикова. – Иркутск : Иркут. ин-т (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017. – 137 с.

5. Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики / В. В. Комарова. – М., 2006. – 474 с. // СПС КонсультантПлюс.

6. Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) : монография / В. В. Комарова. – М. : Директ-Медиа, 2014. – 559 с.

7. Носкова Г. Н. Конституционно-правовые гарантии народо-властия в современной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. Н. Носкова. – Саратов, 2008. – 250 с.

8. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации от 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 7.

9. Остапец О. Г. Парадигма реформирования Конституции России на современном этапе / О. Г. Остапец // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 47–50.

10. Постановление ЦИК России от 4 августа 2017 года № 95/828-7 «О жалобе Дмитрия Андреевича Полякова на постановление окружной избирательной комиссии Мичуринского одномандатного избирательного округа № 11 ... от 24 июля 2017 года № 8/14» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://cikrf.ru/law/decree_of_sec/2017/08/04/95-828-7.html.

11. Постановление ЦИК РФ от 20.04.2016 г. № 4/28-7 «О жалобах на решения, действия (бездействие) избирательной комиссии сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области, территориальной избирательной комиссии Одинцовского района Московской области и Избирательной ко-

миссии Московской области, иных обращениях...» // Вестник ЦИК России. – 2016. – №7.

12. Прудников А. С. Мировоззренческие проблемы современной правовой науки в русле процессов преемственности в конституционном праве / А. С. Прудников, К. В. Чувилкин // Юридическая техника. – 2011. – № 5. – С. 396–398.

13. Статистический отчет о работе с обращениями граждан в ЦИК России за II полугодие 2016 года (01.07.2016 – 31.12.2016). – Режим доступа: http://cikrf.ru/reception/stat/stat_2_2016.html.

14. Теория управления / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. Л. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 558 с.

15. URL: http://rapsinews.ru/judicial_news/20141208/272731968.html.

Информация об авторе

Кешикова Наталья Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, Иркутский институт (филиал) «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», 664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, д. 4, e-mail: nvkeshikova2012@mail.ru.

Author

Keshikova Natalya Vladimirovna – Candidate of Law, Associate professor, Chair of constitutional law, the Irkutsk Institute (branch) All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of the Russian Federation), Nekrasov st., 4, Irkutsk, 66401, e-mail: nvkeshikova2012@mail.ru.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТОВ РФ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье исследуется законодательство субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. Особое внимание уделяется определению «административно-территориального устройства субъектов РФ» и его целевому предназначению. Отдельно рассматривается взаимосвязь территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ. На основе анализа действующего законодательства и материалов судебной практики, делается вывод об отсутствии у субъектов РФ реальных полномочий в сфере административно-территориального устройства. В результате рассмотрения законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве в пределах Сибирского федерального округа, был сделан ряд выводов. В частности, было выявлено, что административно-территориальное устройство субъектов РФ не связано с осуществлением государственного управления. Поэтому, автором ставится вопрос об эффективности законодательной регламентации административно-территориального устройства субъектов РФ.

Ключевые слова: правовое регулирование, административно-территориальное устройство субъектов РФ, территориальная организация.

S. S. Kustov

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATION

The paper studies the legislation of the administrative and territorial division of the subjects of the RF. Particular attention is paid to the definition of the «administrative and territorial division of the subjects of the Russian Federation» and its intended use. The correlation between territorial organization of local self-government and administrative and territorial division of the subjects of the Russian Federation is studied separately. Based on the analysis of the current legislation and materials of judicial

practice, it is concluded that the subjects of the Russian Federation have no real powers in the sphere of administrative and territorial division. As a result of consideration of the legislation of the subjects of the Russian Federation on the administrative and territorial division within the Siberian Federal District, a number of conclusions were drawn. In particular, it was revealed that the administrative and territorial division of the constituent entities of the Russian Federation is not related to the implementation of state administration. Therefore, the author raised the question of the effectiveness of the legislative regulation of the administrative and territorial division of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: legal regulation, administrative and territorial division of the subjects of the RF, territorial organization.

Административно-территориальное устройство традиционно определяло территориальные пределы государственной власти. Правовед М. А. Шафир отмечал, что административно-территориальное устройство связано с организацией и деятельностью местных органов власти, а также выступает «...основой для построения и функционирования массовых общественных организаций трудящихся» [13, с. 28–29]. В советское время в звеньях административно-территориального устройства формировалась система местных органов государственного управления (местные советы и исполнительно-распорядительные органы и их функциональные, отраслевые подразделения) [4, с. 43].

Однако после принятия Конституции РФ 1993 г. роль административно-территориального устройства субъектов РФ изменилась. В юридической науке формулируется вопрос о целесообразности правового регулирования данного института.

Поэтому определим место и роль административно-территориального устройства субъектов РФ на современном этапе.

В юридической литературе и законодательстве субъектов РФ отсутствуют единые подходы к определению термина «административно-территориальное устройство субъектов РФ». В юридической литературе существует множество подходов к определению. Например, по словам Ю. В. Ермолаевой, административно-территориальное устройство субъектов РФ «...представляет собой законодательно закреплённую систему взаимосвязанных территориальных элементов (составных частей территории) субъекта (субъектов) Федерации, в

пределах которых осуществляются полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов» [2, с. 155].

В законодательстве субъектов РФ в пределах Сибирского федерального округа (далее – СФО) в большинстве случаев определяет данное понятие. В Законе Республики Хакасия значится, что административно-территориальное устройство Республики Хакасия – законодательно устанавливаемый порядок территориальной организации Республики Хакасия, представляющий собой систему имеющихся в Республике Хакасия административно-территориальных единиц, в целях обеспечения управляемости территорий и их социально-экономического развития [9].

Таким образом, административно-территориальное устройство субъекта РФ можно определить, как территориальную организацию субъекта РФ, представляющую собой разделение его территории на административно-территориальные единицы и населенные пункты в целях осуществления государственного управления.

В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО по-разному формулируется цель административно-территориального устройства. Некоторые субъекты РФ исходят из того, что целью административно-территориального устройства является осуществление функций государственного управления (Томская область, Красноярский край, Иркутская, Кемеровская области). Другие субъекты РФ (Новосибирская, Омская области, Республика Тыва), напротив, определяют в качестве цели осуществление функций государственного управления и местного самоуправления. В Республике Хакасия в качестве целей административно-территориального устройства значится обеспечение управляемости территорий и их социально-экономического развития [9]. В Забайкальском крае определяется, что административно-территориальное устройство служит основой для взаимоотношений органов государственной власти и населения [10].

Представляется, что определение в качестве цели административно-территориального устройства субъекта РФ осуществление не только функций государственного управления, но и местного самоуправления является не обоснованным. При таком подходе происходит дублирование цели другой системы, территориальной организации местного самоуправления. Именно эта система имеет целью организацию и функционирование местного самоуправления.

С другой стороны, взаимосвязь административно-территориального устройства субъектов РФ с осуществлением госу-

дарственного управления, на сегодняшний день, является условной. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) введена повсеместная двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. Субъекты РФ не могут создавать в своих административно-территориальных единицах местные органы государственной власти общей компетенции.

Субъекты РФ могут создавать в административно-территориальных единицах только территориальные исполнительные органы государственной власти специальной компетенции.

При этом необходимо учитывать, что действующая система территориальной организации местного самоуправления во многом основывается на сложившейся системе административно-территориального устройства субъектов РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ при определении отдельных видов муниципальных образований используются юридические конструкции законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ городское поселение определяется как: город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Получается, при образовании городского поселения, необходимо учитывать наделен ли населенный пункт статусом города или поселка.

Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает взаимосвязь производства изменений в территориальной организации местного самоуправления и изменений в административно-территориальном устройстве субъектов РФ. Так, согласно ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ: объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Конституция РФ 1993 г. не урегулировала отношения в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ и не разграничила полномочия в данной сфере. Данный конституционный пробел был восполнен Конституционным Судом РФ в постановлении

от 24 января 1997 г. № 1-П. Суд указал, что «...в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, – их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решить сама...» [11]. В последующих своих решениях Конституционный Суд РФ подтвердил данную правовую позицию [6].

В юридической науке отсутствует единая точка зрения о том, в чем ведении находится административно-территориальное устройство субъектов РФ. Большая часть правоведов относит данный вопрос к ведению субъектов РФ [1, с. 71; 5, с. 297], некоторые ученые к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов [3, с. 41]. Представляется, что административно-территориальное устройство субъектов РФ относится все-таки к предмету ведения субъектов РФ.

Между тем особое значение имеет вопрос о содержании, пределах, и реальности полномочий субъектов РФ при регулировании административно-территориального устройства субъектов РФ.

Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. «О наименованиях географических объектов» [6] (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ) отнес все административно-территориальные единицы к числу географических объектов. В соответствии с п. «р» ст. 71 Конституции РФ наименования географических объектов, предмет ведения Российской Федерации. Следовательно, законодательно, часть полномочий в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ, была переведена в плоскость полномочий по предмету ведения в области наименования географических объектов.

Федеральный закон № 152-ФЗ наделил законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ полномочиями по рассмотрению предложений о присвоении наименований или о переименовании географических объектов, информированию населения соответствующих территорий о необходимых затратах и выявлению его мнения об указанных предложениях. Наименование и переименование административно-территориальных единиц осуществляется постановлением Правительства РФ (за исключением административных центров (столиц) субъектов РФ, городов, осуществляемое федеральным законом – по представлению законодательного (представительного) органа субъекта РФ).

Анализ судебной практики по рассматриваемому вопросу позволяет сделать вывод, что субъекты РФ зачастую превышают свои

полномочия в данной сфере. Например, в Приморском крае в реестре административно-территориальных единиц и населенных пунктов Приморского края были изменены наименования населенных пунктов «...с целью согласования по правилам русского языка с измененной категорией населенного пункта». По мнению Законодательного Собрания Приморского края «приведение в соответствие окончаний наименований пунктов со статусом населенного пункта не является переименованием». Приморский краевой суд в решении от 9 ноября 2011 г. по делу № 3-127/11 отметил, что «...органу государственной власти субъекта РФ не предоставлено право изменять наименование населенного пункта (наименование географического объекта) с целью согласования по правилам русского языка с измененной категорией населенного пункта». Суд пришел к выводу, что Законодательное Собрание Приморского края превысило полномочия субъекта РФ в области наименования географических объектов [12].

Кроме того, некоторые субъекты РФ в пределах СФО включают в систему административно-территориального устройства муниципальные образования (республики Тыва, Алтай, Новосибирская область). Данный подход представляется спорным, так как при таком подходе региональные законодатели отчасти опровергают свои конституционно-уставные предписания о том, что административно-территориальное устройство – это предмет ведения субъектов РФ, потому что регулирование правового статуса муниципальных образований относится к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов.

Таким образом, у института административно-территориального устройства субъектов РФ отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. Формально правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ находится в ведении субъектов РФ. Между тем можно выявить тенденцию в федеральном законодательстве, направленную на «сужение» содержания предмета ведения субъектов РФ и отсутствие у них реальных полномочий в сфере административно-территориального устройства.

Список использованной литературы

1. Бялкина Т. М. Актуальные вопросы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Юридические записки. – 2013. – № 3 (26). – С. 68–74.

2. Ермолаева Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы / Ю. В. Ермолаева. – Саратов : Науч. кн., 2015. – 197 с.
3. Ермолаева Ю. В. Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России / Ю. В. Ермолаева // Право. Законодательство. Личность. – 2014. – № 1 (18). – С. 40–46.
4. Кокотов А. Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации / А. Н. Кокотов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 43–50.
5. Конституционное право России : учеб. для бакалавров / отв. ред. И. В. Выдрин. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 552 с.
6. О наименованиях географических объектов : федер. закон от 18 дек. 1997 г. № 152-ФЗ // Российская газета. – 1997. – 24 дек.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 окт.
9. Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия [Электронный ресурс] : закон Респ. Хакасия от 5 мая 2004 г. № 20. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края [Электронный ресурс] : закон Забайк. края от 18 дек. 2009 г. № 320-ЗЗК. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 1.
12. Решение Приморского краевого суда от 9 ноября 2011 г. по делу № 3-127/11 [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства (конституционные основы) / М. А. Шафир. – М. : Наука, 1983. – 175 с.

Информация об авторе

Кустов Сергей Сергеевич – старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права, Новосибирский государственный университет экономики и управления, 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56, e-mail: sergio2412@yandex.ru.

Author

Kustov Sergey Sergeevich – Senior teacher of the Administrative, Finance and Corporate Law Department, Novosibirsk State University of Economics and Management, 630099, Novosibirsk, 56 Kamenskaya St., e-mail: sergio2412@yandex.ru.

БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИЦИИ

Статья посвящена анализу понятия «безопасность государства». Автором систематизированы подходы к понятию безопасности, также они проанализированы с точки зрения пригодности для правовых целей. Сделан вывод о том, что понимание безопасности как определенного уровня развития общественных отношений наилучшим образом подчеркивает ее неразрывную взаимосвязь с правом. Сформулировано определение безопасности государства в правовых целях. Безопасность государства – это результат целенаправленной деятельности участников общественных отношений (уровень их развития), выражающийся в защищенности жизненно важных интересов личности и государственно организованного общества посредством минимизации внутренних и внешних угроз таким интересам как в текущем периоде, так и в целях перспективного развития.

Ключевые слова: безопасность, государство, дефиниция, право, закон.

K. V. Maslov

SECURITY OF THE STATE: PROBLEMS OF DEFINITION

The article analyzes the concept of «state security». The author systematizes the approaches to the concept of security, they are also analyzed from the point of view of suitability for legal purposes. It is concluded that the understanding of security as a certain level of development of public relations best emphasizes her intrinsic relationship with the right. Definition of state security in the legal order is made. The security of the state is the result of purposeful activities of participants of public relations (level of development), as expressed in the protection of vital interests of the individual and the state organized society by minimizing internal and external threats to these interests in the current period and in future development.

Keywords: security, state, definition, law.

Безопасность как явление играет значительную роль в правовом регулировании.

Защита безопасности государства, исходя из ч. 1 ст. 82, п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, выступает одной из ключевых целей деятельности Президента РФ, а также входит в число основных функций Правительства РФ.

В соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения безопасности государства могут быть ограничены свобода деятельности общественных объединений (ч. 5 ст. 13), перемещение товаров и услуг (ч. 2 ст. 74), права и свободы человека и гражданина в целом (ч. 3 ст. 55).

Вместе с тем в научной литературе отсутствует единство взглядов в отношении дефиниции и ключевых признаков безопасности государства. В философской литературе обоснованно отмечено, что «в гуманитарных науках понятие безопасности должно играть ключевую роль, так как это одно из тех понятий, которые конституируют саму социальную реальность» [8, с. 9].

Существующие в науке взгляды на непосредственное содержание категорий «безопасности» в целом и «безопасности государства» в частности, можно объединить в следующие группы.

1. Представителями первого подхода безопасность рассматривается как характеристика сложной системы (общества в его функционировании и развитии) [14, с. 23; 11, с. 89]. А. Ш. Викторов понимает безопасность как выражение объективной природы живых систем обеспечивать свою целостность посредством устойчивого или неустойчивого взаимодействия с внешней средой (саморегуляции) [2]. В. Ф. Молчановский также подчеркивает, что безопасность является свойством или атрибутом системы [10, с. 104]. Приведенный подход можно именовать системным. В нем подчеркивается имманентность безопасности по отношению к любой биологической единице или социальной общности, но все же больше информации дается об объекте безопасности как о системе.

2. Ряд ученых говорят о безопасности как о специфической деятельности субъектов по пресечению различного рода потенциальных и реальных угроз [4, с. 45; 16, с. 30; 3, с. 53]. Такой подход можно именовать динамическим. Приведенная позиция представляется не вполне выверенной логически, поскольку в деятельности проявляется обеспечение безопасности, но не она сама.

3. Иные ученые полагают, что о безопасности можно говорить лишь тогда, когда отсутствие угроз осознается субъектом. Они подчеркивают, что свою основную задачу – изменить модель поведения субъекта с целью избежать опасностей – безопасность реализует, лишь если выражается в субъективном представлении [7, с. 18–25; 9, с. 102–105]. Такой подход можно именовать субъективным. Из него следует, что безопасность существует, если только субъект ощущает себя в таком состоянии. Полагаем, подобное понимание может быть отчасти продуктивным лишь в отношении безопасности личности, но не общества. Наличие либо отсутствие факторов, угрожающих социальному развитию или существованию общества, объективно и не меняется в зависимости от субъективного восприятия.

4. Вариантом предыдущего подхода является теория безопасности как осознанной потребности субъекта, некой ценности [13]. В таком подходе, впрочем, основное внимание уделено не субъективному фактору восприятия безопасности субъектом, а наличию у безопасности ценностных свойств, что обуславливает стремление к ее обеспечению. Потому такой подход можно именовать аксиологическим.

5. В научной литературе преобладает понимание безопасности как состояния защищенности объекта от угроз [17, с. 31–33]. Именно в таком контексте термины, характеризующие отдельные виды национальной безопасности, классически употребляются в правовых исследованиях [5; 15, с. 8–9].

Полагаем, что столь широкое распространение такая трактовка получила в силу ее соответствия легальным определениям безопасности.

В ст. 1 Закона РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности» было закреплено ее определение как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Хотя в действующем Федеральном законе от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» не дано легальной дефиниции, аналогичные определения содержатся в законах и подзаконных актах, посвященных различным направлениям безопасности. Согласно п. 10 ст. 1 Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» последняя понимается как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В соответствии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в инфор-

мационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Представленный подход к безопасности можно именовать статическим, поскольку деятельность по обеспечению защиты от угроз, хотя и предполагается, но напрямую не отождествляется с собственно безопасностью.

Согласно ГОСТ Р 22.0.02-2016 «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» принципиально не отличается от приведенной трактовка безопасности как отсутствия опасности [1, с. 68] либо угроз [12, с. 83], поскольку защищенность, по существу, представляет собой предельное снижение потенциальных опасностей либо их последствий.

Полагаем, понимание безопасности как состояния защищенности точнее выражает сущность безопасности, так как отсутствие опасности и угроз может быть эпизодическим явлением, возникающим независимо от действий субъекта либо проводимой государственной политики. Безопасность как состояние не может иметь случайный характер, а является следствием волевой целенаправленной деятельности субъекта по ее обеспечению.

6. Существует подход, согласно которому безопасность понимается как уровень общественных отношений, обеспечивающий их дальнейшее устойчивое развитие [6]. Такой подход можно именовать социолого-правовым.

Именно понимание безопасности как определенного уровня развития общественных отношений наилучшим образом подчеркивает ее неразрывную взаимосвязь с правом. Право выступает наиболее эффективным регулятором общественных отношений, а значит, приоритетным средством обеспечения безопасности.

Исходя из приведенных признаков, можно сформулировать следующее определение безопасности государства в правовых целях. Безопасность государства – это результат целенаправленной деятельности участников общественных отношений (уровень их развития), выражающийся в защищенности жизненно важных интересов личности и государственно организованного общества посредством минимизации внутренних и внешних угроз таким интересам как в текущем периоде, так и в целях перспективного развития.

Список использованной литературы

1. Белов П. Г. Системные основы обеспечения национальной безопасности России / П. Г. Белов // Безопасность. Информационный сборник. – 1994. – № 6. – С. 67–73.
2. Викторов А. Ш. Введение в социологию безопасности / А. Ш. Викторов. – М., 2008. – 568 с.
3. Иванов В. Н. Внутренние факторы безопасности / В. Н. Иванов // Проблемы безопасности и устойчивости социально-политического развития российского общества. – М., 1994. – С. 52–56.
4. Леоничева В. Д. Техногенная безопасность / В. Д. Леоничева // Безопасность. – 1992. – № 2. – С. 42–46.
5. Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Майоров. – Екатеринбург, 1997. – 30 с.
6. Михалкин Н. В. Безопасность Российской Федерации. Вопросы теории и практики / Н. В. Михалкин. – М., 1993. – 114 с.
7. Моздаков А. Ю. Понятие безопасности в классической и современной философии / А. Ю. Моздаков // Вопросы философии. – 2008. – № 4. – С. 18–25.
8. Моздаков А. Ю. Социально-философские аспекты проблемы безопасности : автореф. дис. ... канд. филос. наук / А. Ю. Моздаков. – В. Новгород, 2008. – 21 с.
9. Моздаков А. Ю. Социальная безопасность и безопасность личности / А. Ю. Моздаков // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 102–105.
10. Молчановский В. Ф. Безопасность – атрибут социальной системы / В. Ф. Молчановский // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях. – М., 1994. – 320 с.
11. Поликарпов В. С. Философия безопасности / В. С. Поликарпов. – СПб. ; Ростов н/Д. ; Таганрог, 2001. – 108 с.
12. Рождественский Ю. В. Безопасность России и словесность (тезисные суждения) / Ю. В. Рождественский // Безопасность. – 1995. – № 3. – С. 83–88.
13. Рыбалкин Н. Н. Философия безопасности / Н. Н. Рыбалкин. – М., 2006. – 296 с.
14. Степашин С. В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы) / С. В. Степашин. – СПб., 1994. – 240 с.

15. Сюсюкин А. В. Административно-правовое регулирование экономической безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Сюсюкин. – Ростов н/Д., 2004. – 25 с.

16. Тимохин П. П. К формированию концепции безопасности России / П. П. Тимохин // Безопасность. – 1993. – № 6. – С. 30–34.

17. Тропин С. А. Экономическая безопасность России / С. А. Тропин // Законодательство и экономика. – 2004. – № 5. – С. 31–33.

Информация об авторе

Маслов Кирилл Владиславович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права, Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского, 644077, г. Омск, пр. Мира, д. 55 А, e-mail: mas_law@mail.ru.

Author

Maslov Kirill Vladislavovich – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of constitutional and municipal law, Dostoyevsky Omsk State University, Mira prospekt, 55 A, Omsk, 644077, e-mail: mas_law@mail.ru.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье осуществлена попытка проанализировать влияние международной миграции на национальную безопасность Российской Федерации. Рассматриваются основные законодательные акты, обеспечивающие миграционную политику в сфере национальной безопасности, степень их разработанности, проведен сравнительный анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в разных редакциях. Исследованы проблемы обеспечения миграционной политики Российской Федерации в контексте национальной безопасности. Изучив формы и способы обеспечения безопасности, подчеркивается, что только комплексный подход к решению проблемы миграции, повышение эффективности действующей законодательной системы и системы управления миграционными процессами будет способствовать обеспечению национальной безопасности страны.

Ключевые слова: национальная безопасность, миграционная политика, законодательство, миграция, безопасность.

K. V. Minakova

LEGISLATIVE SECURITY OF THE MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

The article attempts to analyze the impact of international migration on national security of the Russian Federation. Discusses the basic legislation to ensure that immigration policy in the sphere of national security, the degree of elaboration, a comparative analysis of the national security Strategy of the Russian Federation in different versions. Investigated the problem of providing migration policy of the Russian Federation in the context of national security. After examining the forms and ways of security, it is emphasized that only a comprehensive approach to solving the problems of migration, improving the efficiency of the current legislative

system and the system of management of migration processes will contribute to ensuring the national security of the country.

Keywords: national security, migration policy, legislation, migration, security.

Термины «миграция» и «национальная безопасность» тесно взаимосвязаны между собой и рассматриваются в двух аспектах: как безопасность государства, которую затрагивают миграционные процессы, и безопасность самих мигрантов. В контексте национальной безопасности важную роль играет именно первый аспект.

Если рассматривать взаимодействие феномена миграции и состояния безопасности государства можно сделать вывод о том, что международная миграция является реальным или потенциальным вызовом национальной безопасности, так как миграционные процессы так или иначе влияют на безопасность. Таким образом, миграционные процессы требуют оценки с точки зрения угрозы национальной безопасности и, прежде всего, безопасности граждан государства, их благосостояния [1, с. 34].

Миграционная политика Российской Федерации обеспечивается принятыми соответствующими законодательными актами. К таким актам, прежде всего, можно отнести Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, которая была принята 31 декабря 2015 г., и Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2020 года. Данные документы нельзя считать в полной мере законами, так как их положения не имеют обязательной юридической силы для всех субъектов миграционного права, и их реализация не обеспечена юридическими санкциями и обязанностями. На основе данных актов принимается множество других нормативно-правовых документов (в основном административного характера), поэтому, помимо Конституции РФ, они являются основополагающими нормативными документами для реализации миграционной политики в области обеспечения национальной безопасности России.

Стоит отметить, что нынешняя Стратегия национальной безопасности – это измененная Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, принятая 12 мая 2009 г. Изменения были связаны прежде всего с обострившейся ситуацией в мире в 2014 г., в том числе с обострением миграционной ситуации, на что Стратегия 2015 года делает акцент в п. 15. Основной акцент в данном документе дела-

ется на незаконную миграцию – в п. 43 она обозначена одной из основных угроз общественной и государственной безопасности. Незаконная миграция также названа как угроза экономической безопасности, а совершенствование миграционного учета, баланс интересов коренного населения и трудовых мигрантов и обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов, исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах как средства противодействия угрозам экономической безопасности России (п. 62).

В отличие от ныне действующей Стратегии национальной безопасности, в документе 2009 г., помимо аналогичного указания на незаконную миграцию как угрозу национальной безопасности, указана необходимость рациональной организации миграционных потоков как способ обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан (п. 48), и о проведении рациональной региональной миграционной политики, как о способе противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан (п. 52).

Исходя из анализа данных документов, можно сделать вывод о том, что в Стратегии национальной безопасности 2009 года уделяется больше внимания миграции и миграционным процессам, которые могут угрожать национальной безопасности, есть указания на необходимость проведения региональной миграционной политики, что отсутствует в Стратегии 2015 года. Ни одна из версий такого важного документа не уделяет достаточного внимания миграционным процессам, миграционной политике и самим мигрантам непосредственно, обходясь лишь поверхностными и общими указаниями в данном вопросе, что является неверным, поскольку миграция в последние годы сильно влияет на качество жизни граждан РФ, на их безопасность и благосостояние.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года была разработана в соответствии с рядом нормативно-правовых актов: помимо Конституции РФ, документ создан в тесной взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Поэтому положения данного документа расширяют и дополняют те положения, что были утверждены в Стратегии. Например, в пункте пятом даются определения и виды миграции, в п. 21 первоочередной це-

лью миграционной политики указано обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации [3, с. 4]. Пункт 12 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации упоминает незаконную миграцию как следствие несовершенства действующей системы управления миграционными процессами, и, вследствие этого упоминания, в п. 23 Концепции одной из задач миграционной политики названо противодействие незаконной миграции, а в п. 24 (подп. «ж») Концепции описаны основные направления государственной политики в сфере противодействия незаконной миграции [3, с. 5].

Исходя из анализа данного документа можно сделать вывод о том, что его положения, в основном, направлены на обеспечение и защиту прав мигрантов, на развитие привлекательности Российской Федерации для мигрантов, а положение Стратегии развиты лишь в пункте о незаконной миграции.

В соответствии с этим пунктом был принят ряд федеральных законов, которые прежде всего направлены на ужесточение ответственности за нелегальную миграцию. Так, например, с 2014 г. иностранным нарушителям въезд в Россию запрещен согласно Федеральным законам от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» и от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». За нарушение грозит запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение трех лет, а также предусматривается безальтернативная депортация. Распространяются требования этих законов, в первую очередь, на тех мигрантов, которые пребывают в стране более 30 дней без уважительных причин. Также, в целях борьбы с нелегальной миграцией и предупреждением преступлений мигрантов в Уголовный кодекс Российской Федерации введен ряд составов преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), фиктивной регистрацией гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства (ст. 322.2 УК РФ) и фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в РФ (ст. 322.3 УК

РФ). Что касается административной ответственности за нарушение государственной границы РФ и режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, то она предусмотрена в гл. 18 КоАП РФ, в которой предусмотрены наказания, например, за нелегальную трудовую деятельность мигрантов на территории РФ (ст. 18.10 КоАП РФ), незаконный провоз лиц через Государственную границу РФ (ст. 18.14 КоАП РФ), незаконное привлечение мигрантов к трудовой деятельности в РФ (ст. 18.15 КоАП РФ) и т.д. [2].

Миграционное законодательство продолжает формироваться и модернизироваться в соответствии с различными потребностями государства, и включает в себя около 240 нормативных правовых актов. Несмотря на такой объем законодательных актов, они не позволяют адаптировать имеющиеся состав миграционных потоков к главным государственным потребностям. Законодательная основа значительно отстает от опыта зарубежных стран и не до конца соответствует различным международным стандартам в области миграции. Необходимо совершенствовать, в первую очередь, законодательную базу регулирования миграции на национальном уровне с целью выявления угроз территориальной целостности РФ и предупреждения социально-экономической и политической нестабильности [5, с. 8]. В первую очередь, в контексте национальной безопасности, необходимо систематизировать нормативные правовые акты в области национальной безопасности по различным уровням, и особое внимание уделить законодательному регулированию миграционных процессов на уровне субъектов РФ. Существующие концепции в значительной степени раскрывают угрозы национальной безопасности в соответствующих сферах, чем это сделано в Концепции национальной безопасности. Существенной проблемой становится и тот факт, что в Стратегии национальной безопасности часть угроз необоснованно упущена или раскрыта не в полной мере, в первую очередь, это касается миграции. Отсутствие в Концепции государственной миграционной политики указания на создание кодифицированного законодательства также становится серьезным препятствием для эффективного регулирования миграционных процессов [4, с. 9].

Таким образом, повышение эффективности действующей законодательной системы и системы управления миграционными процессами будет способствовать обеспечению национальной безопасности страны.

Список использованной литературы

1. Жигулина О. В. Международная миграция в контексте национальной безопасности / О. В. Жигулина // Проблемы национальной безопасности в условиях глобализации и интеграционных процессов (междисциплинарные аспекты) : материалы междунар. науч. конф. – Ереван : Изд-во РАУ, 2015. – С. 34–38.
2. Капинус О. С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности России [Электронный ресурс] / О. С. Капинус // Отрасли права. – Режим доступа: <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/21128>.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ от 13.06.2012 г. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244>.
4. Кулаков О. М. Миграционная политика и национальная безопасность современного российского государства: политико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Кулаков. – Казань : КГУ, 2007. – 24 с.
5. Резник Г. А. Миграция как угроза национальной безопасности страны: международные и национальные аспекты / Г. А. Резник, Д. Р. Амирова // Науковедение. – 2016. – № 6. – С. 1–8.

Информация об авторе

Минакова Ксения Владимировна – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kvm5913@gmail.com.

Author

Minakova Ksenia Vladimirovna – senior lecturer of Department of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University, Lenin st., 11, Irkutsk, 664003, e-mail: kvm5913@gmail.com.

КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ*

В статье рассматривается место и роль Конституции государства как правовой основы для конституционного контроля. Исследуется вопрос, является ли Конституция основным законом государства и тождественны ли понятия «Конституция» и «Основной закон». Показаны точки зрения российских и зарубежных исследователей на эту проблему. основополагающий характер Конституции рассматривается как ее основное свойство, обосновывается значение этого свойства Конституции для конституционного контроля. Анализируется влияние на Конституцию процессов глобализации и проблема глобальной Конституции. В связи с этим показано изменение роли государства в современном обществе и изменение содержания понятия государственного суверенитета. Затрагивается проблема государственно-правовой глобализации. Ставится вопрос о возможности конституционного контроля в случае принятия глобальной Конституции. Различаются формы конституционного контроля в зависимости от вида Конституции.

Ключевые слова: Конституция, основной закон, конституционный контроль, глобализация, государство, суверенитет.

I. A. Minnikes

THE CONSTITUTION AS THE FUNDAMENT OF CONSTITUTIONAL CONTROL

The article discusses the place and role of the Constitution as the legal basis for constitutional review. Investigates the question of whether the Constitution is the fundamental law of the state and whether the identity of the concept of «Constitution» and «the basic law». Shows the point of view of Russian and foreign researchers on this issue. The fundamental nature of the Constitution is considered as its main feature, proves the value of this proper-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

ty is the Constitution to constitutional control. Analyzes the impact on the Constitution of the processes of globalization and the global Constitution. In this regard, shows the changing role of the state in modern society and the change of the notion of state sovereignty. Address the issue of state and legal globalization. The question about the possibility of constitutional control in the case of global adoption of the Constitution. Different forms of constitutional control, depending on the form of the Constitution.

Keywords: Constitution, basic law, constitutional control, globalization, state, sovereignty.

«Конституция – это основной закон». В российской юриспруденции эта фраза воспринимается как аксиома. Действительно Конституции СССР 1924 г., 1936 г., 1977 г., Конституции РСФСР 1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г. и Конституции союзных и автономных республик советского периода именовались именно так. Показательно, что Конституция Российской Федерации 1993 г. такой фразы не содержит. И это не просто терминологическое несовпадение.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации Конституции только двух республик, входящих в состав Российской Федерации – Алтай и Саха (Якутия) содержат в своем названии словосочетание «основной закон». Среди административных субъектов Российской Федерации только Алтайский и Ставропольский края, Омская, Оренбургская, Орловская области именуют свои уставы основными законами края (области) [2].

М. Н. Марченко, исследуя проблемы теории и методологии познания современной Конституции России, главным ее свойством называет основополагающий характер [1, с. 68].

Безусловно, роль Конституции в системе российского законодательства несоизмеримо выше других законов. Отраслевое законодательство должно строиться в соответствии и в развитие Конституции. «Основные законы, – пишет Т. Я. Хабриева, – принято подвергать анализу через призму их близости к конституционному идеалу, параметры которого определяются требованиями современной доктрины конституционализма» [3, с. 34].

При таком подходе Конституция не только основной закон, но и правовая основа для конституционного контроля.

Однако несколько иная позиция существует в западноевропейской юриспруденции.

Так, профессор Университета Эстремадура (Испания) А. Ногера Фернандес (A. Noguera Fernandez) в статье «Конституция или основной закон? Размышления о португальской Конституции 1976 г.» различает такие понятия как «Конституция» и «Основной закон». Отличие состоит в том, что Конституция принимается на референдуме. Основной закон может содержать конституционные нормы о форме государственного устройства и форме правления, нормы, определяющие порядок создания законов, но он не принимается посредством референдума [8].

Многие современные исследования выходят за рамки традиционных подходов и заставляют пересмотреть свое отношение к некоторым устоявшимся вопросам. Одна из новых проблем в современной мировой юриспруденции – это глобальный конституционализм.

Профессор юридического факультета Базельского университета (Швейцария) А. Петерс (A. Peters) в статье «Правовые порядки и конституционализация: к новому определению связей» является сторонником формирования глобального конституционного права. Под ним она понимает совокупность международных правил и принципов, настолько важных, что они именуется «конституционными» или действуют наподобие конституции. В качестве конституционного права в международном праве должны признаваться только такие основные нормы и структуры, которые выполняют типичные конституционные функции. К их числу автор относит символическую функцию, функцию определения, организационную и регулятивную функции конституционного права. Поскольку в международном праве имеются нормы и принципы, которые прямо эти функции выполняют, названные нормы могут рассматриваться как глобальное конституционное право или как конституционное право в международном праве [9]. Причем речь не идет о создании глобальной Конституции как единого консолидированного текста, а о формировании «совокупности международных правил и принципов», которые будут действовать как Конституция.

К подобному выводу приходят и участники исследовательского проекта бразильского Университета долины Итажаи (Universidade do Vale do Itajaí). По их мнению, в современном мире сформировалась сложная совокупность политических, социальных, экономических и юридических взаимосвязей, в которой появились новые факторы и проблемы, требующие юридического решения. Транснационализация охватывает и конституционное право, поскольку помимо конститу-

ционных существуют наднациональные, международные и иные уровни урегулирования конституционных проблем, связанных с фундаментальными правами и ограничением государственной власти [6]. Один из вариантов решения проблемы, создание глобальной Конституции.

Причем некоторые исследователи говорят о глобальной Конституции как о свершившемся факте.

Известный специалист в области правовой и конституционной социологии, профессор Университета Глазго К. Торнхилл (Ch. Thornhill) пишет о том, что следует признать существование нового, плюралистического, способа конституционности в мировом обществе. Выработка новых принципов управления в условиях глобализации позволяет констатировать наличие в мировом обществе фактической глобальной Конституции, устанавливающей правовую форму современной международной политики [12].

Подобную точку зрения высказывают и другие исследователи. В 2015 г. в Кембридже был издан сборник статей объемом более 400 страниц под названием «Глобальный конституционализм (Global constitutionalism)». В статье «Международное верховенство права и внутригосударственная аналогия» адъюнкт-профессор Северо-Западного университета (США) Я. Херд (J. Hurd) утверждает, что международное верховенство права становится «конституционным» в мировой политике [7]. Думается, что сторонники глобальной Конституции зачастую выдают желаемое за действительное.

Проблема глобального конституционализма является лишь частью другой проблемы – государственно-правовой глобализации. Доктор философии, научный сотрудник Центра правовых исследований Румынской академии наук Э. Сионгару (E. Ciongaru) в работе «Наука права в контексте глобализации» обращает внимание на то, что государство неизбежно становится частью целого глобализированного мира и его пространства, включающего потоки капиталов, товаров, информации, культур, влияние личностей. В связи с этим в последние годы возросла мобильность права. Концепция глобализации права исходит из необходимости безопасного течения таких потоков и предотвращения потенциальных рисков, возникающих из спорных ситуаций. Право оказалось под влиянием двух противоречивых тенденций: глобализации и охраны суверенитета государства и его автономии. Постулаты права не способны существовать вне мира,

в котором мы живем. Государство и право более не могут воплощать ценности десяти- или двадцатилетней давности [5].

Об изменении роли государства в современном мире пишут многие западные исследователи. Профессор Г. Ф. Шупперт (G. F. Schuppert), представляющий Центр глобального конституционализма при Университете Сент-Эндрюс (Шотландия), в статье «Что такое изменение государственности и как его измерить?» ссылается на прогноз Бременской исследовательской группы «Изменение государственности». Этой группой введен в научный оборот термин «расщепление государства». В их представлении современное государство характеризуют новые международные и частные институты, которые «располагаются около государства» и делят с ним ответственность за формирование новых правовых стандартов. Не только государство, но и общественные и международные институты выступают гарантами прав, носителями законности, производителями благ и контролерами за правомерностью использования принуждения. Фактическая единоличная ответственность, которой обладало государство ранее, утрачена. Тем не менее, государство как институт остается основой государственности. Как и раньше, оно обладает значительной компетенцией в области принятия решений и властью, которой не наделены ни общественные, ни международные институты. Но, прежде всего, государство несет ответственность за установление норм права. «Расщепление государства» не означает конца государства [11].

Замечания об изменении роли государства имеют под собой серьезную фактическую основу и, безусловно, юристы должны более внимательно отнестись к этой проблеме.

Противоположную позицию занимает немецкий профессор У. К. Преусс (U. K. Preuss). В изданной в Оксфорде статье «Отделение конституции от государства: глобальный конституционализм – жизнеспособная концепция?» он пишет о том, что современные конституции развивались как атрибут суверенного государства. При этом тесная связь конституционализма и государственности относится только к внутреннему устройству государств и отсутствует в сфере их внешних отношений. Независимость и интеграция в конституционной системе – понятия взаимоисключающие, поэтому идея конституционализма как модели порядка имеет смысл только в рамках одного государства. Наличие любой концепции конституционного порядка за пределами внутренней сферы государств, не говоря уже о глобальной конституции, бесполезно с самого начала [10]. Думается,

что говорить о международном конституционном праве пока представляется преждевременным.

Верховенство права в процессе глобализации – идея, безусловно, позитивная. Но здесь видится несколько проблем как теоретического, так и практического плана. Применительно к теме нашего исследования главная проблема – это какой орган будет осуществлять конституционный контроль на соответствие законодательства стран-участниц глобальной Конституции?

В российской юридической науке различают консолидированные, неконсолидированные и комбинированные конституции. При этом, вместо первых двух названий иногда употребляются термины: кодифицированная и некодифицированная конституции [4, с. 106]. Форма конституции оказывает прямое влияние на форму конституционного контроля.

Когда Конституция представляет собой единый кодифицированный акт, имеется четко сформулированная правовая основа для конституционного контроля. Когда же конституция состоит из нескольких актов (как, например, Конституция Швеции), либо имеет место неписанная Конституция (как, например, в Великобритании), это не принижает роль Конституции, но предполагает несколько иные формы конституционного контроля.

Интерес к теории конституции со стороны российских и зарубежных юристов конечно не случаен. Динамика общественного развития, в том числе и в правовой сфере, требует по-новому взглянуть на некоторые правовые аксиомы.

Список использованной литературы

1. Марченко М. Н. Проблемы теории и методологии познания современной Конституции России / М. Н. Марченко // Вестник Московского государственного областного университета. Сер. «Юриспруденция». – 2015. – № 3. – С. 63–75.

2. Минникес И. А. Проблемы кодификации законодательства субъектов Российской Федерации / И. А. Минникес // Академический юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 11–15.

3. Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 2. – С. 34–38.

4. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005. – 320 с.

5. Ciongaru E. Science of law in context of globalization / E. Ciongaru // EIRP (International conference on European integration) proceedings. – Danubius, 2015. – Vol. 10. – P. 167–172.

6. Cruz P. M. Transnacionalización, sostenibilidad y el nuevo paradigma del derecho en el siglo XXI / P. M. Cruz, Z. Bogнар, M. R. Staffen // Opinión jurídica. – Medellín (Colombia), 2011. – Vol. 10, № 20. – P. 159–174.

7. Hurd J. The international rule of law and the domestic analog / J. Hurd // Global constitutionalism. – Cambridge, 2015. – Vol. 4. – № 3. – P. 365–395.

8. Noguera Fernandez A. Constitución o Ley Fundamental? Acerca de la Constitución Portuguesa de 1976 / A. Noguera Fernandez // Estudios Constitucionales. – Madrid, 2013. – A. 11, № 2. – P. 615–638.

9. Peters A. Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse / A. Peters // Zeitschrift für Öffentliches Recht. – Heidelberg, 2010. – № 65. – P. 3–63.

10. Preuss U. K. Disconnecting constitutions from statehood: Is global constitutionalism a viable concept? / U.K. Preuss // The twilight of constitutionalism? / ed. by Petra Dobner, Martin Loughlin. – Oxford : Oxford univ. press, 2010. – P. 23–46.

11. Schuppert G.F. Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? / G.F. Schuppert // Staat. – B., 2008. – Bd. 47, H. 3. – S. 325–358.

12. Thornhill Ch. Niklas Luhmann and the sociology of the constitution / Ch. Thornhill // Journal of classical sociology. – Los Angeles, 2010. – Vol. 10. – № 4. – P. 315–337.

Информация об авторе

Минникес Илья Анисимович – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4, e-mail: iaminnikes@yandex.ru.

Author

Minnikes Ilya Anisimovich – doctor of Law, Professor of the Department of Theory and History State and Law of the Irkutsk Institute (branch) Russian State University of Justice (RPA Russian Ministry of Justice), Nekrasov str., 4, Irkutsk, 664011, e-mail: iaminnikes@yandex.ru.

ИСТОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ*

Статья посвящена истории конституционного контроля в России. Особый акцент сделан на эволюции концепции контроля в правовой практике России на протяжении XX в. Под этим углом зрения предложена периодизация истории конституционного контроля на пять этапов. Первый этап начинается в 1906 г. На этом этапе контроль выражен косвенно, осуществляется высшим судом по формальным основаниям. На втором этапе (с 1918 г.) контроль встроен в деятельность центрального аппарата управления. Третий этап начинается в 1923 г. поручением Верховному суду функции общего надзора, куда включен и конституционный контроль. Но суд не имеет властных полномочий в этой сфере и решения о неконституционности актов принимает Президиум ВЦИК. Конституционный контроль охватывает проверку актов республик на соответствие как Конституции, так и законам Союза. На четвертом этапе (30–80-е гг.) конституционный контроль практически отсутствовал и был возрожден только в конце 80-х гг. на современном, пятом этапе.

Ключевые слова: конституционный контроль, общий надзор, Верховный суд, история конституционного контроля, история суда

I. V. Minnikes

THE HISTORY OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL IN RUSSIA: CHANGING PARADIGMS

The article is devoted to the history of constitutional control in Russia. Particular emphasis is placed on the evolution of the concept of control in the legal practice of Russia during the XX century. Under this perspective, the proposed periodization of the history of the constitutional control in five stages. The first stage begins in 1906. At this point, the control is expressed indirectly, is exercised by the Supreme court on formal grounds.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

In the second stage (since 1918) control is integrated in the Central control apparatus. The third phase begins in 1923 by order of the Supreme court of General supervision, which included the constitutional control. But the court has no power in this area and the constitutionality of acts taken by the Board of the Central Executive Committee. Constitutional control includes checking of the acts of the republics for compliance with both the Constitution and the laws of the Union. In the fourth stage (30s – 80s) constitutional supervision was practically absent and was revived only in the late 80-ies in the modern, fifth stage.

История становления и развития института конституционного контроля (надзора) в России представляет интерес, особенно в свете современных воззрений на его функции, юридическую значимость актов Конституционного суда, возможности решения ряда проблем по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Чаще всего в публицистической, научной и учебной литературе историю конституционного контроля связывают с перестройкой. Другие авторы усматривают истоки конституционного контроля в значительно более ранних событиях – установлении советской власти или вступлении в силу Положения о Верховном суде СССР 1923 г.

Наконец, существует мнение о том, что идея конституционного контроля была воплощена, пусть и ограниченно, в Высочайше утвержденных Основных государственных законах 23 апреля 1906 г.

Сложность проблемы состоит в том, что единое понимание того, что именно включается в содержание конституционного контроля до сих пор отсутствует: несмотря на многочисленные дискуссии, ни понятие конституционного контроля, ни его содержание, ни субъективная составляющая так и не доведены до унифицированного состояния.

Если расширить рамки конституционного контроля до любого сопоставления на соответствие одного акта другому, то можно прийти до обнаружения его еще в праве древнейшего периода, как, например, сделал В. Н. Белоновский. Обоснованием автор считает то, что уже тогда княжеские уставы, не обладая признаками закона в нашем современном понимании, «но, безусловно, обладали высшей юридической силой» [1, с. 15].

Представляется, что конституционный контроль все-таки требует определенного уровня развития права и общества, поэтому как изыскание его основ в древнейшей истории времен княжеских уста-

вов, так и ограничение сугубо современной эпохой одинаково некорректны.

Взяв на вооружение этот тезис, как самое раннее появление зачатков правового оформления конституционного контроля можно рассматривать 1906 год. Эта дата привязана к утверждению Свода Основных Государственных законов Российской Империи.

Каковы предпосылки данного утверждения?

Во-первых, содержание данного документа вполне укладывается в понятие конституционного акта: он состоит из таких разделов, как «Основные государственные законы»; «Учреждение о Императорской Фамилии» и Приложений к Основным Государственным Законам (где решены вопросы государственной символики).

При этом в число Основных государственных законов, согласно наименованию входящих в него глав, входят законы «О существовании Верховной Самодержавной власти», «О порядке наследия Престола»; «О вере»; «О правах и обязанностях российских подданных»; «О законах»; «О Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий» и др. Если не требовать, чтобы конституционный акт ограничивал все ветви власти главы государства и имел соответствующее наименование, Свод вполне можно рассматривать как конституцию.

Во-вторых, этот акт объявлен «основным», т.е. подчеркнута его юридическая сила. Кроме того, согласно ст. 107: «Государственному Совету и Государственной Думе... предоставляется возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издания новых законов, за исключением Основных Государственных Законов, почин пересмотра которых принадлежит единственно Государю Императору».

Таким образом, и Свод, и Основные государственные законы выделены из общей массы законов страны и по содержанию и по форме имеют характер конституционного акта.

В-третьих, существование основ конституционного надзора можно признать, если понимать его как деятельность не только специализированных органов и не требовать от законодателя использования строгой терминологии. Следует отметить, что в тексте Свода слова «контроль» или «надзор» применительно к вопросу о соответствии не упоминаются, так что основанием для такого утверждения может служить только надлежащее толкование статьи.

Имея в виду все три указанных предпосылки, можно под определенным углом зрения взглянуть на ст. 90 Свода, в которой предусмотрено, что «Общее хранение законов полагается в Правительствующем Сенате».

Толкуя данную статью, Г. Ф. Шершеневич писал, что Сенат проверяет конституционность Высочайше утвержденных актов, «по крайней мере с формальной стороны их издания» [6].

Ф. В. Тарановский трактовал закон более широко. Со ссылкой на ст. 92 он доказывал, что при несоответствии обыкновенных законов Основным Сенат вправе отказать в их обнародовании. Он называл это «правом испытания правомерности законов»: как указывал автор, хотя в статье напрямую говорится только о наблюдении за надлежащим порядком издания законов, но «само собою разумеется, что такое наблюдение простирается и на самое содержание обыкновенных законов» [5, с. 499].

Действительно, в ст. 92 Свода предусмотрено, что «Законодательные постановления не подлежат обнародованию, если порядок их издания не соответствует положениям сих Основных Законов». Но в данном случае «хранение» законов, как и их обнародование – это, скорее, техническая деятельность, нежели правовая, поэтому контроль, выстроенный на основании данной статьи, если и существует, то весьма номинальный, поскольку полностью лишен своей идеологической содержательной составляющей.

Таким образом, на первом этапе внедрения конституционного контроля в законодательство и практику России идейной установкой было признание права контроля за высшим неспециализированным судом, коим был Сенат. Контроль ограничивался формальным соответствием акта требуемым процедурам и реквизитам.

Второй этап формирования института конституционного контроля связан с принятием Конституции РСФСР 1918 г.

Возможность конституционного контроля как функции судебного органа на этом этапе не признавалась. Нарком юстиции П. И. Стучка в статье «Старый новый суд» отверг идею суда как «единого толкователя законов» и выразил готовность «бороться против учреждения суда типа американского, уполномоченного судить даже о конституционности законодательных актов» [4, с. 10].

Как считают многие исследователи, конституционный контроль «по смыслу Конституции» был возложен на Всероссийский съезд Советов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Со-

ветов (далее – ВЦИК), а впоследствии в определенной мере и на Президиум ВЦИК. При этом опорой такого утверждения является п. «а» ст. 49 Конституции РСФСР, где указано, что «...ведению Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежат все вопросы общегосударственного значения, как-то:

а) Утверждение, изменение и дополнение Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики...».

Иногда правовые основания конституционного контроля видят в содержании ст. 31, 32 Конституции. ВЦИК, согласно этим статьям, является «высшим законодательным, распорядительным *и контролирующим* (курсив мой. – *И. М.*) органом...»; он «объединяет и согласует работы по законодательству и управлению и наблюдает за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений Всероссийских Съездов Советов и центральных органов Советской власти...».

Таким образом, при желании можно трактовать используемые в законодательстве формулировки в пользу существования контроля, не требуя прямого указания в статьях. Исследуемый период вообще представляет собой своеобразный этап в развитии не только государства, но и права. Его с полным правом можно обозначить как «переходный» [2, с. 76], поэтому расплывчатость и излишняя конкретизация, противоречивость и неоднозначность текстов и содержания нормативных предписаний, многообразие источников права и т.п. для него вполне характерны.

Исходя из историко-правовых сведений, на практике конституционный контроль осуществлялся, причем не только ВЦИК и его Президиумом, но и СНК и иными органами.

Правда, не все исследователи выражали готовность согласиться с необходимостью конституционного контроля. Первоначально даже один из идеологов конституционализма этого времени, М. А. Рейснер, считал, что первую советскую Конституцию вообще нужно рассматривать не как воплощение неподвижности и мертвой справедливости (т.е. акт, подобный Конституции США), а скорее как «рабочий чертеж, план общественного строительства» [3], который можно и должно корректировать в соответствии с запросами общества. Следовательно, нет необходимости тщательно подгонять текущее законодательство под такой «чертеж», что, по сути, является задачей конституционного контроля.

Таким образом, парадигма данного этапа – это отказ от идеи контроля, осуществляемого судом, отсутствие прямых законодательных формулировок. Контроль децентрализован, встроен в деятельность всего центрального аппарата управления.

Третий этап начинается с очередной смены парадигмы.

Основная идея данного этапа – юридическое закрепление особого «общего надзора», на который уполномочен Верховный суд СССР.

Согласно пп. «б», «в» ст. 2 «Положения о Верховном Суде Союза ССР», утвержденном 23 ноября 1923, к компетенции данного суда в «области общего надзора по наблюдению за законностью» относятся: дача заключений по требованию Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР о законности с точки зрения Конституции Союза ССР тех или иных постановлений центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров Союзных Республик, а также Совета Народных Комиссаров Союза ССР; представление в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжений центральных органов и отдельных Народных Комиссариатов Союза ССР, кроме постановлений Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и его Президиума, по мотивам несогласованности таковых с Конституцией как по предложению центральных органов Союзных Республик, так и по инициативе самого Верховного Суда Союза ССР. Оба эти вида деятельности указаны и в Наказе Верховному Суду от 14 июля 1924 года.

Формулировки, использованные законодателем, привели к неоднозначной оценке роли Верховного Суда в контрольно-надзорной деятельности.

С одной стороны, прямое указание на данную функцию, заложенную в компетенцию суда (хотя и без использования соответствующей терминологии), позволяло говорить о внедрении судебных органов в практику конституционного надзора. На этом основании общий надзор в соответствии с п. «б» и п. «в» ранее приведенного акта является самостоятельной деятельностью суда. При этом количество материалов, поступивших в Верховный суд для проверки с точки зрения соответствия конституционным нормам, было весьма значительно, несмотря на то, что предметом проверки были только нормативные акты.

С другой, отсутствие у суда властных полномочий по данному направлению (поскольку любое решение было опосредовано Президи-

диумом) порождало отношение к Верховному суду в этой сфере как к «вспомогательному», состоящему «при власти», но не имеющем ее. Очень часто применительно к суду использовались эпитеты «консультационный» орган при Президиуме ЦИК в вопросах конституционного надзора, «орган предварительного рассмотрения вопросов конституционного надзора», «второстепенная подготовительная комиссия [3].

Угол зрения на проблему содержания «общего надзора» в направлении конституционности актов властей был несколько изменен в связи с принятием нового Положения о Верховном Суде СССР от 24 июля 1929 года.

В соответствии с данным актом заключения суд должен давать только о законности актов (а не как ранее – «постановлений, действий и распоряжений») и «с точки зрения Конституции Союза ССР и общесоюзного законодательства» (выделено мной. – *И. М.*).

Таким образом, появление органа, на который были напрямую возложены задачи конституционного контроля, не привело к централизации этой деятельности. При этом понимание конституционного контроля было расширено за счет включения в критерии соответствия не только конституционных норм, но и законодательства Союза в целом и, наоборот, ограничено проверкой исключительно нормативных актов.

Четвертый этап юридически был оформлен постановлением ЦИК и СНК 20 июля 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР». В соответствии с данным актом Верховный суд лишился права конституционного контроля. Отныне соответствующая деятельность возлагалась на органы власти и прокуратуру.

Данный этап длился более полувека, причем его качественные характеристики на начальной стадии и спустя несколько десятилетий существенно изменились.

Если начало этапа связано с вытеснением судебных органов из контрольно-надзорного поля, то политическое и идеологическое противостояние «советского» и «капиталистического» укладов неизбежно отразилось на оценке роли конституционного контроля в государстве. Неприятие самого факта существования органа, который вправе подвергнуть сомнению акты органов народного представительства, резкая критика любых вариантов контроля, отделенных от органов власти – это господствовавшая в советской науке 50–60-хх гг. пара-

дигма. Но выделять этот период как самостоятельный нет смысла – его основы были заложены именно в 30-е гг.

Что характерно для конституционного контроля на данном этапе?

Во-первых, существенно пострадал объем понятия конституционного контроля: согласно п. «г» ст. 14 Конституции СССР 1936 года, «ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежат: контроль за исполнением Конституции СССР и обеспечение соответствия Конституций союзных республик с Конституцией СССР», т.е. единственное направление – это отношения Союз – союзная республика и только в рамках их основных законов. Правда, в дальнейшем Регламент Верховного Совета вернулся к расширенной трактовке, включив в свою деятельность проверку законов республики на предмет соответствия союзному закону. Однако любые акты союза по смыслу закона не могли проверяться на соответствие Конституции.

Во-вторых, сама практика деятельности Президиума Верховного Совета СССР в этом направлении была ориентирована скорее на активность самих республик-нарушителей: им предлагалось «в рабочем порядке», не доводя до издания Президиумом специальных актов, устранять статьи, идущие вразрез с союзным законодательством. Поэтому с января 1938 года по февраль 1969 года было издано всего четыре указа по вопросам несоответствия отдельных статей конституций и шесть указов о несоответствии отдельных актов союзных республик общесоюзному законодательству.

Таким образом, на данном этапе конституционный контроль как таковой практически исчез.

Пятый этап связан с процессом перестройки государства, права и общества в целом. При этом «отправной точкой» выступает то 1 декабря 1988 года (дата внесения изменений и дополнений в ст. 125 Конституции СССР, где предусмотрено создание Комитета конституционного надзора СССР), то 21–23 декабря 1989 года, когда второй Съезд народных депутатов обсудил и принял Закон СССР «О конституционном надзоре в СССР» и новую редакцию статьи 125 Конституции, то 1 января 1990 года, когда данный Закон был введен в действие. Независимо от конкретной даты, основная характеристика данного периода – это учреждение специального органа, основная задача которого состоит в надзоре за соответствием Конституции актов различной юридической силы.

С учетом некоторых корректив, к данному этапу можно причислить и институт конституционного контроля в современной России.

Список использованной литературы

1. Белоновский В. Н. Зарождение идей конституционного правосудия в России / В. Н. Белоновский // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. Сер. «Юридические науки». – № 19 (120). – М., 2013. – С. 13–18.

2. Минникес И. В. Источники Российского права: проблемы эволюции / И. В. Минникес. – М. ; Иркутск, 2009. – 103 с.

3. Митюков М. А. Зарождение идей конституционного правосудия в России (XIX – начало XX вв.) [Электронный ресурс] / М. А. Митюков // Конституционный суд Республики Ирмения. – Режим доступа: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/1.11-2001/mityukov.htm>.

4. Стучка П. И. Старый и новый суд / П. И. Стучка // Петроградская Правда. – 1918. – 3–5 янв.

5. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права / Ф. В. Тарановский. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1917. – 534 с

6. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права [Электронный ресурс] / Г. Ф. Шершеневич // Юридический виртуальный клуб EX-JURE. – Т. 2. – Режим доступа: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=244>.

Информация об авторе

Минникес Ирина Викторовна – доктор юридических наук, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4, e-mail: ivminnikes@yandex.ru.

Author

Minnikes Irina Victorovna – doctor of Law, Head of the Department of Theory and History State and Law of the Irkutsk Institute (branch) Russian State University of Justice (RPA Russian Ministry of Justice), Nekrasov str., 4, Irkutsk, 664011, e-mail: ivminnikes@yandex.ru.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ КУРОРТНОГО СБОРА НА ТЕРРИТОРИИ ОЗЕРА БАЙКАЛ

В целях повышения туристической привлекательности Правительством Российской Федерации вводится в некоторых регионах так называемый курортный сбор для отдыхающих. Экспериментальная программа направлена на формирование и поддержание единого туристического пространства, улучшение качества курортной инфраструктуры. В данной статье рассматриваются перспективы введения курортного сбора на территории Российской Федерации. В статье дается определение и рассматривается правовая природа курортного сбора. Анализируя российское законодательство, автором акцентируется внимание на возможности введения курортного сбора на территории озера Байкал. Автор рассматривает курортный сбор в соотношении с иными платежами, применяемыми на территории озера Байкал. В статье исследуются возможные причины применения подобных мер относительно байкальской территории.

Ключевые слова: курортный сбор, туризм, отдых, платежи, озеро Байкал, туристический сбор.

A. V. Nelyubina

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE INTRODUCTION OF RESORT GATHERING ON THE TERRITORY OF LAKE BAIKAL

To increase the attractiveness of Russian resorts, the Government of Russian Federation proposes for some regions to establish a so-called «resort fee» from holidaymakers. The pilot program is aimed at forming and maintaining a single tourist space, improving the quality of the resort. In this article is introduction of a resort tax in the Russian Federation in 2017 considered. This article gives us a definition of resort fee. Having analyzed Russian legislation the author draws attention to the possibility of resort fee to the territory of Lake Baikal. The author makes the ratio of the resort fee to the other payments. The article explores the possible reasons for the use of such payments in the Baikal territory.

Keywords: resort fee, resort tax, Tourism, resort, payments, Lake Baikal, tourist tax.

Одним из направлений государственной политики в настоящее время выступает повышение туристической привлекательности на территории Российской Федерации. По мнению инициаторов, важным проявлением этого является введение курортного сбора в ряде регионов России. Не смотря на закрепление на федеральном уровне механизма действия курортного сбора, легально введенная дефиниция «курортный сбор» отсутствует в законодательных актах, в том числе и в Налоговом кодексе РФ, содержащем общее понятие сбора и неотносящем курортный сбор к какому-либо виду обязательного налогового платежа. Из этого следует логичный вывод о неналоговой природе курортного сбора.

С научной точки зрения курортный сбор можно отнести к устанавливаемым государством и органами местного самоуправления платежам, взимаемым с посетителей туристических территорий – курортов.

Если для национального законодательства эта категория является новой, то для зарубежных государств курортный сбор уже давно получил широкую практику. В азиатских странах сбор осуществляется в качестве процента или же фиксированной суммы от стоимости предоставляемых услуг, европейские туроператоры включают курортный сбор в стоимость туристических путевок, сумма которого затем поступает в городской бюджет [1, с. 163].

Следует отметить, что до 2004 года на территории России действовал Закон РСФСР «О курортном сборе с физических лиц», содержащий положения о субъектном составе плательщиков и суммах платежей, перечень же территорий, относящихся к курортным местностям, подлежал определению Правительством РФ.

Спустя более десяти лет законодатель возвращается к регламентации вопроса о курортном сборе. По поручению Президента РФ в 2016 г. был разработан, а затем принят Федеральный закон № 214-ФЗ от 29.07.2017 г., регулирующий введение механизма курортного сбора. В качестве эксперимента Закон вводится на территории четырех субъектов России, что весьма логично – Ставрополье, Алтай, Краснодар и Крым выступают крупнейшими туристическими центрами России, их опыт будет показателен в части введения указанной категории. Главная задача принятия Закона – апробация различных меха-

низмов регулирования курортного сбора в целях формирования и поддержания единого туристического пространства, создания благоприятных условий функционирования сферы туризма и возрождения курортных зон.

Примечательным в этой связи является то, что законопроект, а впоследствии и Федеральный закон, обошли стороной один из важнейших туристических центров России – озеро Байкал. С инициативой включения территории озера в экспериментальную программу еще на стадии законопроекта выступил и.о. главы р. Бурятия А. Цыденов, по мнению которого ежегодно Байкал претерпевает антропогенную нагрузку, а средств местных бюджетов на восстановление не хватает.

С правовой точки зрения, озеро Байкал и прилегающие к нему территории обладают особым правовым статусом, в особенностях которого необходимо разобраться для возможности введения механизмов, подобных курортному сбору.

Цель установления курортного сбора – финансовое обеспечение работ по содержанию курортной инфраструктуры, другими словами можно предположить, что курортный сбор может применяться лишь на курортах.

Согласно положениям ФЗ № 26-ФЗ от 23.02.1995 г. к курортам относятся освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях особо охраняемые природные территории, располагающие лечебно-оздоровительными ресурсами и соответствующей инфраструктурой. Для признания территории курортом необходимо соответствующее признание ее в качестве таковой со стороны органов государственной власти (в зависимости от уровня значения курорта: федеральный, региональный или же местный) на основании соответствующих исследований. Аналогичные положения содержит Закон р. Бурятия «О лечебно-оздоровительных местностях, курортах и природных лечебных ресурсах р. Бурятия».

На территории озера Байкал содержится большое количество так называемых курортов, но лишь единицы из них имеют официально подтвержденный статус, где, следовательно, возможно введение курортного сбора, превалирующая часть байкальской территории охватывает особо охраняемые природные территории и земли рекреационного назначения.

За посещение особо охраняемых природных территорий согласно ФЗ № 33-ФЗ от 14.03.1995 г. в целях туризма и отдыха взимается

плата, устанавливаемая органом государственной власти, в ведении которого эта территория находится.

Следовательно, необходимо разграничение вышеуказанных платежей в целях избежания двойной платы.

Кроме того, в части территорий, прилегающих к побережью Байкала, уже установлен местными властями так называемый туристический сбор. Подобная мера действует относительно рекреационной зоны в местности Лемасово Кабанского района и на территории заказника Энхалук. В отношении второго действует Постановление, устанавливающее взимание платы за нахождение на территории заказника в целях туризма и отдыха. Относительно взимания платы за въезд на территорию одной из основных рекреационных зон – местности Лемасово, в июне 2017 г. на основании законодательства республики администрацией муниципального образования на местном уровне принято решение о введении сбора за посещение рекреационной зоны. Плата за въезд является единой, взимается не с каждого посетителя, а зависит от категории транспорта, на котором прибыл отдыхающий, кроме того, относится к категории фиксированных плат и не предусматривает каких-либо льгот. Обоснование принятия таких мер указывается, главным образом, на поддержание и соблюдение санитарно-экологических правил и норм.

Вышеуказанные примеры нельзя отнести к действию курортного сбора, который в Законе употребляется синонимично плате за пользование курортной инфраструктурой, под которой подразумевается совокупность лечебно-оздоровительного, социально-культурного, физкультурно-спортивного и рекреационного назначения.

Необходима разработка нормативно-правового акта, регламентирующего порядок взимания платы за посещение байкальской территории в целях туризма и отдыха.

Введение меры, подобной курортному сбору, на территории озера Байкал является практически обоснованной. Основной вид туризма и отдыха на Байкале – это так называемый «дикий» отдых, неорганизованный. Антропогенная нагрузка на озеро возрастает, а денежных средств на устранение ее последствий у местных бюджетов нет. В этом ключе показателен опыт местности Лемасово, где за счет введенных плат по береговой линии были установлены места организованного сброса отходов неорганизованного туризма. В пользу введения подобной меры говорит и экономическое обоснование, потоки туристов возрастают ежегодно, следовательно, и местные бюджеты за

счет указанной платы будут возрастать. Кроме того, высказываются предложения за введение платы, подобной курортному сбору, с иностранных туристов, поскольку их количество неминуемо растет, но доход от них местные бюджеты не получают, поскольку такие туристы оплачивают путевки у себя на родине [2, с. 67].

Возможность включения байкальской территории в экспериментальную программу по введению курортного сбора или же подобной ему меры имеет практически выраженное обоснование, но в силу особого статуса озера Байкал необходима детальная разработка механизма действия таких мер на его территории.

Список использованной литературы

1. Денисова Д. П. Курортный сбор: возможности применения в России / Д. П. Денисова // Актуальные вопросы совершенствования бухгалтерского учета, статистики и налогообложения организации. – 2017. – С. 162–169.

2. Зеленская А. А. Введение курортного сбора в России / А. А. Зеленская, Е. К. Ивахненко // Новейшие достижения и успехи развития экономики и менеджмента. – 2017. – С. 66–68.

Информация об авторе

Нелюбина Анастасия Вениаминовна – ассистент кафедры административного и финансового права Юридического института Иркутского государственного университета, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: avnelyubina@gmail.com.

Author

Nelyubina Anastasiia Veniaminovna – an assistant of the Department of Administrative and Financial Law, Law Institute of The Irkutsk State University, Ulan-Batorskaya str., 10, Irkutsk, 664082, e-mail: avnelyubina@gmail.com.

МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассмотрен институт молодежного парламентаризма как способ реализации молодежной политики, требующий регулирования. Автор статьи анализирует современное состояние правового регулирования института молодежного парламентаризма. Отмечает, что большая часть общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью органов молодежного парламентаризма, в данный момент регламентирована нормами правового саморегулирования, в связи с чем выделены его признаки.

Обобщая опыт деятельности органов молодежного парламентаризма регионального и федерального уровня, автор приходит к выводу, что правовое регулирование отдельных вопросов формирования и деятельности органов молодежного парламентаризма необходимо.

При этом нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации и деятельности органа молодежного парламентаризма должен оставлять сферу отношений, открытую для правового саморегулирования, поскольку данный способ регулирования общественных отношений особенно актуален для деятельности органов молодежного парламентаризма в связи с тем, что деятельность органов молодежного парламентаризма отдельных публичных образований должна соответствовать потребностям данных публичных образований в сфере молодежной политики, а также интересам молодежи, проживающей на территории данного публичного образования.

Ключевые слова: молодежный парламентаризм, саморегулирование в праве, правовое регулирование.

A. S. Petrik

YOUTH PARLIAMENTARISM AS THE MANIFESTATION OF LEGAL SELF-REGULATION

The article considers the institute of youth parliamentarism as a means of implementing the youth policy, which requires regulation. The author of the article analyzes the current state of legal regulation of the In-

stitute of Youth Parliamentarism. He notes that most of the social relations associated with the organization and activities of the youth parliamentarism bodies are currently regulated by the rules of legal self-regulation, in connection with which its signs are singled out.

Summarizing the experience of the activity of the bodies of youth parliamentarism of regional and federal level, the author comes to the conclusion that legal regulation of certain issues of the formation and activities of the bodies of youth parliamentarism is necessary.

At the same time, the normative legal act regulating the organization and activities of the youth parliamentarism body should leave the sphere of relations open for legal self-regulation, since this way of regulating public relations is especially relevant for the activities of youth parliamentarism bodies due to the fact that the activities of youth parliamentarism bodies of certain public entities should meet the needs of these public entities in the field of youth policy, as well as interests young people living in the territory of public education.

Keywords: youth parliamentarism, self-regulation in law, legal regulation.

В последние десятилетия в России активно создаются органы молодежного парламентаризма, призванные обеспечивать представительство интересов молодежи при принятии решений законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Данные органы, помимо названной, основной функции, выполняют и иные общественно полезные функции, такие как обеспечение взаимодействия органов власти и общества, содействие преодолению политической и гражданской пассивности молодежи, а также ряд иных функций, чем обусловлена значимость деятельности таких органов для государства и общества.

Несмотря на указанную значимость института молодежного парламентаризма, организация и деятельность органов молодежного парламентаризма законодательно на настоящий момент не урегулирована. В связи с этим органы молодежного парламентаризма нередко выступают с инициативой законодательной регламентации своей деятельности как на региональном, так и федеральном уровне.

Необходимость правового урегулирования деятельности органов молодежного парламентаризма поддерживается и в отечественных научных трудах, авторы которых говорят о том, что такое урегу-

лирование будет способствовать созданию условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи и его использованию в интересах развития страны [1, с. 36].

Кроме того, создание соответствующего нормативно-правового акта будет способствовать совершенствованию законодательства о молодежной политике, что в целом положительно скажется на развитии молодежной политики в государстве [2, с. 68].

Соглашаясь с данной позицией, нельзя не отметить то, что институт молодежного парламентаризма существует в Российской Федерации более двадцати лет и все это время регулируется самостоятельно, без принятия специального нормативного акта.

Таким образом возникает вопрос о применении норм правового саморегулирования в деятельности органов молодежного парламентаризма.

Нормы саморегуляции отличаются добровольным и заинтересованным отношением людей к ним и, соответственно, мощными стимулами и мотивами к их соблюдению.

Саморегулирование осуществляется адресатами права посредством установления норм-самообязательств, обращенных внутрь организации. Такие отношения трактуются как позитивные неформальные отношения, в перспективе они служат источником правообразования, могут переводиться в правовые, либо признаваться правом.

Признаки норм саморегулирования включают в себя самообязательство, добровольность и заинтересованность субъектов в их принятии на коллегиальной основе, а также самоответственность принявших их субъектов [3, с. 88–89].

Все эти признаки также прослеживаются и в актах, которыми органы молодежного парламентаризма регулируют собственные отношения, что позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время правовое саморегулирование находит свое отражение в деятельности органов молодежного парламентаризма.

К таким актам относятся регламенты деятельности органов молодежного парламентаризма, создаваемые, как правило, органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждающими соответствующие органы молодежного парламентаризма. При этом анализ данных актов позволяет сделать выводы о том, что, хотя они и учреждаются органами публичной власти, дальнейших

правовых методов регулирования деятельности органов молодежного парламентаризма не устанавливаются.

Отсюда в деятельности данных органов возникает ряд вопросов, в разрешении которых молодым парламентариям приходится руководствоваться нормами саморегулирования.

К таким вопросам относятся, к примеру, формы ответственности молодых парламентариев, порядок их отстранения от отдельных должностей внутри органа молодежного парламентаризма, лишения статуса депутата соответствующего молодежного органа.

Зачастую в решении данных вопросов молодые парламентарии прибегают не к нормам саморегулирования, а к тому, какое решение называет им курирующий орган, что открывает возможности для злоупотребления своими полномочиями со стороны такого органа и лишает молодежь права управлять делами своего органа в рамках компетенции, установленной для него первоначальным регламентом.

Отсюда находится подтверждение тезисами о необходимости законодательного закрепления деятельности органов молодежного парламентаризма.

Работа над данным вопросом ведется уже несколько лет как на региональном, так и на федеральном уровне. Важно отметить, что ее инициаторами выступают сами органы молодежного парламентаризма, однако данная инициатива не поддерживается представительными и законодательными органами. Полагается, что обеспечение деятельности данных органов возможно и посредством уже сложившихся практик. Законодательное закрепление данной деятельности лишит соответствующие органы свободы действий, сделает их работу не эффективной.

В ряде научных трудов, посвященных вопросам саморегулирования, сделан акцент на то, что нормы правового саморегулирования не идут в противоречие и не подменяют собой норм правового регулирования [4, с. 74].

Следовательно, современное положение дел в сфере саморегулирования отношений по организации и деятельности органов молодежного парламентаризма отвечает запросам современного общества и позволяет представителям таких органов, а также лицам, курирующим их, устанавливать собственные правила ведения данной деятельности, в соответствии с потребностями каждого конкретного органа молодежного парламентаризма, но при этом создает препятствие к формированию единообразной системы деятельности таких органов

во всем государстве или отдельно взятом регионе, что может быть устранено только посредством установления норм правового регулирования.

Исходя из вышеизложенного, приходим к выводу о том, что правовое регулирование исследуемого вопроса необходимо. В первую очередь оно продиктовано опытом практической деятельности органов молодежного парламентаризма, важностью вопросов, называемых молодыми парламентариями необходимыми к законодательному урегулированию (например, вопросы ответственности как самого органа, так и отдельных его депутатов).

Однако нормативный правовой акт, призванный регулировать вопросы организации и деятельности органов молодежного парламентаризма должен носить самый общий характер и устанавливать основной механизм создания и действия таких органов, оставляя при этом место для саморегулирования ряда вопросов (к примеру, численный состав органа, его внутренняя структура).

Такой порядок правового регулирования организации и деятельности органов молодежного парламентаризма позволит создавать данные органы таким образом, чтобы они максимально соответствовали интересам каждого конкретного публичного образования, в котором создается соответствующий молодежный орган, а также интересам молодых людей, входящих в состав таких органов.

Достижение данных целей будет способствовать совершенствованию молодежной политики в государстве и повышению общественной и политической активности молодежи.

Список использованной литературы

1. Кочетков А. В. Молодежная политика и стратегия развития России до 2020 года / А. В. Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 7 (55). – С. 34–37.
2. Тепляшин И. В. Участие российской молодежи в управлении делами государства: современное состояние и вопросы развития / И. В. Тепляшин // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 66–70.
3. Тихомиров Ю. А. Право и саморегулирование / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 86–96.
4. Позднышева Е. В. Соотношение методов государственного регулирования и саморегулирования / Е. В. Позднышева // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 71–79.

Информация об авторе

Петрик Анжелика Сергеевна – аспирант первого курса, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, д. 4, e-mail: petrik.angelika@gmail.com.

Author

Petrik Anzhelika Sergeevna – first-year graduate student, Irkutsk Institute (branch) All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), 664011, Irkutsk, ul. Nekrasova, 4, e-mail: petrik.angelika@gmail.com.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СУДОВ В ОБЛАСТИ НОРМОКОНТРОЛЯ*

В статье проводится анализ состояния правового регулирования полномочий судов Российской Федерации по вопросам проверки соответствия нормативных актов другим нормативным актам, имеющим большую юридическую силу. Показано, что принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не только не привели к решению всех имевшихся в этой сфере проблем, но и поставило новые вопросы. Предложены меры в целях совершенствования системы судебного нормоконтроля, включая установление возможности оспаривания любого нормативного правового акта с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, переход к обязательности учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также введение специальной процедуры судебной проверки нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов.

Ключевые слова: судебная власть, судебный нормоконтроль, конституционный контроль, административное судопроизводство.

A. A. Petrov

ON CERTAIN PROBLEMS OF DISTINCTION OF JUDICIAL POWERS IN THE SPHERE OF NORM CONTROL

The article analyses state of legal regulations concerning Russian Federation courts' powers to verify compliance between normative acts and other normative acts with higher legal force. It is revealed that adopting of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation did not settled all the issues in this sphere and lead to new questions. Measures are suggested to improve judicial norm control system, including possibility to challenging any normative legal act as in content with the Constitution of the Russian Federation, providing obligatory es-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

establishing of constitutional (charter) courts of the subjects of the Russian Federation as well as introducing special court procedure to verify if normative legal acts contains corruption factors.

Keywords: judicial power, judicial norm control, constitutional court, administrative judicial procedure.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что принимаемые в Российской Федерации правовые акты образуют систему, в рамках которой различается юридическая сила правовых актов различных видов, а правовые акты меньшей юридической силы не должны противоречить правовым актам более высокой юридической силы. В наиболее общем виде эта идея выражена в части 2 статьи 120 Конституции, где установлено, что суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Принцип правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции) предполагает поддержание системы правовых актов в надлежащем состоянии с точки зрения иерархичности их юридической силы. Выполнение этой задачи возлагается, естественно, на сами правотворческие органы, но принципиальное значение имеет и деятельность судов, которые наделяются полномочиями по выявлению и разрешению коллизий между правовыми актами. Соответственно, наука вводит понятие судебного нормоконтроля, под которым принято понимать деятельность судов по реализации контрольной функции судебной власти, направленная на проверку законности нормативных правовых актов, осуществляемая в рамках правосудия по правилам, установленным процессуальным законодательством [2, с. 16].

Остановимся на ряде спорных вопросов, имеющих в этой сфере, правильное разрешение которых представляется необходимым как для обеспечения надлежащего качества этой судебной деятельности, так и в целом для состояния правопорядка в государстве.

1. В Российской Федерации фактически нет сплошного судебного конституционного нормоконтроля, при котором любой нормативный акт, каким бы органом или должностным лицом публичной власти он ни был издан, может быть проверен судом с точки зрения соответствия Конституции.

Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 125 Конституции рассматривает дела о соответствии Конституции: а) федеральных законов, нормативных актов Президента Рос-

сийской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов; в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Как видно из этого перечня, в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит проверка конституционности нормативных правовых актов иных субъектов правотворческой деятельности федерального уровня, к числу которых относятся федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы, такие, как Генеральная прокуратура, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата, Следственный комитет, Верховный Суд и т.д. Кроме того, Конституционный Суд не рассматривает дела о проверке конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных не по вопросам федерального или совместного ведения. Полностью вне юрисдикции Конституционного Суда находятся муниципальные правовые акты, включая уставы муниципальных образований. Не уполномочен Конституционный Суд и на проверку конституционности действующих международных договоров Российской Федерации.

Отмеченная неполнота нормоконтрольных полномочий Конституционного Суда не компенсируется деятельностью конституционных (уставных) судов субъектов Федерации – как по причине их отсутствия в большинстве субъектов Федерации, так и потому, что их полномочия осуществляются в целях правовой защиты конституций (уставов) субъектов Федерации, а не федеральной Конституции, т.е. на базе другого эталона правовой оценки. Такое положение на практике приводит к тому, что вопросы оценки конституционности правовых актов, «неподведомственных» Конституционному Суду, ставятся перед судами в порядке административного судопроизводства (глава 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [1, далее – КАС]). Это косвенно размывает единство федерального судебного конституционного контроля, поскольку Кон-

ституционный Суд уже фактически не является единственной инстанцией официального общеобязательного толкования положений Конституции.

Обращает на себя внимание тот факт, что КАС, по сути дела, не запрещает судам общей юрисдикции подобную проверку. Так, часть 1 статьи 208 КАС устанавливает, что с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Однако права и свободы являются предметом конституционного регулирования (статья 2, глава 2 Конституции). Поэтому оценка оспариваемого нормативного правового акта на предмет возможного нарушения прав, свобод и интересов объективно невозможна без его сопоставления с положениями Конституции.

Кроме того, формулировка о «большей юридической силе» (пункт 6 части 2 статьи 209 и часть 2 статьи 215 КАС) по буквальному смыслу охватывает соотношение оспариваемого правового акта с Конституцией, а к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, которая в соответствии с частью 5 статьи 208 КАС выступает в качестве ограничителя нормоконтрольной деятельности судов общей юрисдикции, относится проверка конституционности далеко не всех правовых актов.

2. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [9] в Российской Федерации действуют и входят в судебную систему конституционные (уставные) суды субъектов Федерации (части 2 и 4 статьи 4), однако их учреждение не является обязательным – согласно части 1 статьи 27 названного Федерального конституционного закона такой суд лишь может создаваться субъектом Федерации (т.е. может и не создаваться).

Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, исходя из примерного перечня их полномочий, определенного в части 1 статьи 27 указанного Федерального конституционного закона, осуществляют свою деятельность в целях правовой защиты конституций (уставов) субъектов Федерации. Эти особые правовые акты наряду с Конституцией Российской Федерации определяют статус субъектов

Федерации (части 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации). Указанные конституционные положения означают, что устав занимает особое, высшее, место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом области [3, абзац второй пункта 3 мотивировочной части]. По смыслу частей 1 и 2 статьи 66 Конституции во взаимосвязи с ее статьями 1, 3, 4, 5, 15, 71, 72, 73 и 76, конституции и уставы субъектов Федерации, будучи учредительными по своему характеру, определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения [4, абзац седьмой пункта 2 мотивировочной части].

При этом Конституция Российской Федерации исходит из принципа равноправия субъектов Федерации (части 1 и 4 статьи 5, часть 2 статьи 72). В частности, на основании пункта 6 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] конституция (устав) субъекта Федерации подлежат государственной защите на территории субъекта Федерации. Очевидно, что наличие в субъекте Федерации конституционного (уставного) суда означает более высокую степень правовой защищенности конституции (устава) этого субъекта Федерации в сравнении с учредительными актами тех субъектов Федерации, где такие суды не учреждены.

Такое положение не имеет разумного оправдания с точки зрения конституционных основ российского федерализма, тем более что федеральные суды не наделены теми полномочиями, которые традиционно закрепляются за конституционными (уставными) судами субъектов Федерации. КАС принципиально относит рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 1, глава 21), однако административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном КАС, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов отнесена к компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации (часть 5 статьи 208 КАС).

Иными словами, дела о проверке нормативных правовых актов на предмет соответствия конституциям (уставам) субъектов Федерации могут рассматриваться исключительно конституционными

(уставными) судами субъектов Федерации, и если в конкретном субъекте Федерации такой суд не функционирует, то дела этой категории в этом субъекте Федерации не могут быть рассмотрены ни в каком порядке и никаким судом. Это означает невозможность судебного выявления и устранения из системы правового регулирования норм, не соответствующих конституции (уставу) такого субъекта Федерации, что явно подрывает вытекающий из положений Конституции Российской Федерации статус учредительного акта субъекта Федерации.

3. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7] одной из основных мер, применяемых в целях профилактики коррупции, является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов (пункт 2 статьи 6). Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6], согласно его статье 1, устанавливает основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции

Вместе с тем перечень видов коррупциогенных факторов на законодательном уровне не установлен, а является лишь составной частью методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5]. В федеральных законах нет даже четко сформулированного запрета на наличие в нормативных правовых актах или их проектах положений, содержащих коррупциогенные факторы.

Наличие в правовом акте коррупциогенных факторов не обязательно свидетельствует о том, что такой правовой акт противоречит акту, имеющему большую юридическую силу. Более того, хотя нормативные коллизии и отнесены к числу коррупциогенных факторов,

они признаются таковыми не сами по себе, а лишь постольку, поскольку создают для органов и должностных лиц публичной власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (подпункт «и» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

Таким образом, несмотря на то, что наличие коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и рассматривается федеральным законодательством как нежелательное явление, выявление и устранение этих факторов в судебном порядке существенно затруднено в силу того, что нормоконтрольные полномочия судов заключаются в проверке соответствия нормативных правовых актов меньшей юридической силы актам большей юридической силы.

В целях преодоления выявленных проблем судебного нормоконтроля представляется важным поставить на обсуждение вопрос о необходимости выработки и осуществления следующих законодательных мер:

1) установления возможности судебного оспаривания любого нормативного правового акта, вне зависимости от его вида или издавшего его органа или должностного лица, с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации;

2) перехода от добровольности к обязательности учреждения и формирования конституционных (уставных) судов субъектов Федерации;

3) введения специальной процедуры судебной проверки нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов.

Каждая из этих мер может быть реализована по-разному. Тем не менее, выделенные направления совершенствования судебного нормоконтроля представляются принципиально важными для укрепления единства и целостности системы правовых актов в Российской Федерации.

Список использованной литературы

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

2. Никитин С. В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Никитин. – М., 2010. – 47 с.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

6. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

8. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

9. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 1.

Информация об авторе

Петров Алексей Александрович – кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата Законодательного собрания Иркутской области, 664027, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 1а, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Author

Petrov Aleksey Aleksandrovich – PhD in Law, deputy chief of staff for Legislative Assembly of Irkutsk Region, 664027, Irkutsk, Lenin str., 1a, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА ПРИЕМА
ДОКУМЕНТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ: СРОКИ, РЕЗУЛЬТАТЫ,
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Исследуется административная процедура приема документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги: сроки ее начала и окончания, документы, подтверждающие ее окончание. Приводится обоснование необходимости выделения административной процедуры приема документов в качестве самостоятельной процедуры в рамках административных регламентов. Обосновывается недопустимость отказа в приеме документов после завершения указанной административной процедуры. Сделан вывод о необходимости законодательного определения понятия «административная процедура», регулирования сроков ее начала и окончания.

Ключевые слова: административная процедура, прием документов, расписка в приеме документов, отказ в приеме документов.

I. A. Pulyaevskaya

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR RECEPTION
OF DOCUMENTS REQUIRED FOR THE PROVISION
OF MUNICIPAL SERVICES: TERMS, RESULTS, PRACTICAL
PROBLEMS AND THE WAYS OF THEIR DECISIONS**

The author investigates the administrative procedure for accepting documents required for the provision of a municipal service: the terms of its commencement and termination, documents confirming its termination. Bring-justification of the need for administrative procedure for the acceptance of documents in an independent procedure in the rules of procedure. It justifies the inadmissibility of refusing to accept documents after receiving an administrative plan for receiving documents required for the provision of municipal services. The conclusion is made on the need for legislative definition of the concept of «administrative procedure», the regulation of the timing of its beginning and termination.

Keywords: administrative procedure, receipt of documents, receipt of documents, refusal to accept documents.

Статьей 12 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) [3] определено, что структура административного регламента должна содержать раздел, устанавливающий состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения.

Законодательная дефиниция административной процедуры отсутствует.

Имеются различные подходы к пониманию административных процедур, результатом анализа с точки зрения различных подходов являются дефиниции понятия «административная процедура».

К примеру, административная процедура является совокупностью действий управленческого характера, совершаемых органами системы государственной власти и местного самоуправления, направленных на принятие «властного решения, или издание, изменение и отмену индивидуальных актов, касающихся индивидуально-конкретного дела, возникающего из административного правового отношения и не содержащего спора о праве» [1].

И. М. Лазарев считает, что административные процедуры – это «урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения» [2].

Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг устанавливается местной администрацией (статья 13 Федерального закона № 210-ФЗ).

Так, в городе Иркутске постановлением администрации города Иркутска от 24.11.2010 г. № 031-06-2856/10 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг (далее – Порядок) [6].

Одной из административных процедур, выделяемых в составе административных регламентов предоставления муниципальных услуг, является административная процедура приема документов.

Выделение приема документов в качестве самостоятельной процедуры обусловлено требованием указания в административном регламенте оснований для отказа в приеме документов.

Так, административная процедура приема документов предусмотрена в административных регламентах предоставления таких муниципальных услуг как присвоение и аннулирование адресов на территории города Иркутска, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории города Иркутска и пр. (постановление администрации г. Иркутска от 22.10.2015 г. № 031-06-973/5 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Присвоение и аннулирование адресов на территории города Иркутска» [4], постановление администрации г. Иркутска от 19.02.2013 г. № 031-06-322/13 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории г. Иркутска» [5]).

Результатом административной процедуры приема документов в случае ее выделения в качестве самостоятельной представляется необходимым указывать выдачу заявителю расписки в приеме документов либо иное удостоверение получения от заявителя документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги.

Понятие расписки в приеме документов в законодательстве, равно как и в науке отсутствует.

Под распиской в приеме документов, применительно к сфере предоставления муниципальных услуг, следует понимать документ, выданный лицом, ответственным за прием документов, необходимых для предоставления муниципальных услуг, заявителю, подтверждающий в письменной форме факт передачи заявителем указанному лицу документов, с указанием их вида, количества и экземпляров, даты такой передачи.

Таким образом, административная процедура приема документов считается оконченной с момента выдачи расписки в приеме документов (либо иного удостоверения получения от заявителя документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги).

В связи с изложенным необходимо отметить, что отказ в приеме документов после завершения административной процедуры приема документов представляется невозможным.

Вместе с тем на практике является распространенным указание в административных регламентах возможности отказа в приеме до-

кументов после завершения административной процедуры приема документов.

Учитывая отсутствие законодательной регламентации результатов административных процедур прямого противоречия законодательству в данном случае не усматривается.

Однако данное указание противоречит самой природе выделения административных процедур как самостоятельных этапов предоставления муниципальной услуги, вносит неясность в их границы, и в данной связи вводит в заблуждение заявителей, противореча тем самым концепции административной реформы, ставящей одной из задач обеспечение доступности (понятности) населению порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Существование сложившейся практики обусловлено необходимостью по сути расширить основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги, что не допустимо с той точки зрения, что такие основания установлены, как правило, вышестоящими нормативными правовыми актами, следовательно, перечень их расширению в административном регламенте не подлежит. Административный регламент – документ, устанавливающий порядок предоставления услуги, но не устанавливающий правовые основания ее предоставления или отказа в ее предоставлении.

В указанной связи представляется необходимым внесение изменений в части оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги в нормативные правовые акты, устанавливающие такие основания.

Кроме того, указанная проблема связана с отсутствием квалификации сотрудников, осуществляющих прием документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, достаточной для оценки принимаемых документов на предмет наличия более сложных оснований для отказа в их приеме, чем отсутствие полномочий представителя заявителя, полного пакета документов и пр. То есть основания для отказа в приеме документов должны быть очевидными, не требовать специальной подготовки узконаправленных специалистов.

Таким образом, в целях решения возникающих на практике проблем требуется внесение изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ в части введения понятия «административная процедура», регулирования сроков ее начала и окончания, а также документов, подтверждающих ее окончание. Внесение обозначенных изменений не только позволит повысить качество правовой регламентации, но и окажет

положительное влияние на уровень обеспечения безопасности граждан и их сообществ, необходимость чего активно обсуждается в научных изданиях (см., напр.: [8; 9]).

Список использованной литературы

1. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – 579 с.
2. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 38 с.
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 30 июля.
4. Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Присвоение и аннулирование адресов на территории города Иркутска» [Электронный ресурс] : постановление администрации г. Иркутска от 22.10.2015 г. № 031-06-973/5. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории г. Иркутска» [Электронный ресурс] : постановление администрации г. Иркутска от 19.02.2013 г. № 031-06-322/13. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг [Электронный ресурс] : постановление администрации г. Иркутска от 24.11.2010 г. № 031-06-2856/10. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.
8. Якимова Е. М. Административно-правовые способы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / Е. М. Якимова // Вестник НГУ. Сер. «Право». – 2014. – Т. 10, вып. 1. – С. 25–30.

Информация об авторе

Пуляевская Инна Александровна – начальник отдела адресного плана и адресного реестра департамента обеспечения градостроительной деятельности комитета по градостроительной политике администрации города Иркутска, аспирант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: inna-just@yandex.ru.

Author

Pulyaevskaya Inna Aleksandrovna – the head of the department of the address plan and the address register of the Department for Provision of Urban Planning Activity of the Urban Planning Committee of the City Administration of Irkutsk, post-graduate student, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: inna-just@yandex.ru.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В США*

В статье анализируются базовые законодательные положения о противодействии терроризму в США. Отмечается, что их основу составляет Акт о свободе, принятый в 2015 году на смену Акту о патриотизме. Формулируется вывод, что его основные положения сохранили ключевые полномочия американских спецслужб по установлению широкого контроля за электронным общением американских граждан. Вводятся отдельные ограничения на массовый сбор информации без определения конкретного объекта расследования. Допускается систематизация информации о персональных данных абонентов, которая проводится самими операторами связи. Вводятся государственная оплата такой деятельности, а также иммунитет от возможных судебных преследований. Акт о свободе обязывает спецслужбы ежегодно опубликовывать отчет об исполнении данного закона и о его эффективности.

Ключевые слова: противодействие терроризму, Акт о свободе, угроза, гражданские права человека, спецслужба, контроль, судебный ордер.

O. V. Romanovskaya

LEGAL BASES OF COUNTERACTION TO TERRORISM IN THE USA

The article analyzes the basic legislative provisions on countering terrorism in the United States. It is noted that their foundation is the Freedom Act, adopted in 2015 to replace the Act on Patriotism. The conclusion is drawn that its main provisions retained the key powers of the US intelligence services to establish broad control over electronic communication of American citizens. Separate restrictions are imposed on the mass gathering of information without defining a specific object of investigation. It is possible to systematize information about the personal data of subscribers,

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 17-03-00071.

which is conducted by the operators themselves. State payment of such activities is introduced, as well as immunity from possible prosecutions. The Freedom Act obliges the special services to publish an annual report on the implementation of this law and its effectiveness.

Keywords: Counteraction to terrorism, the Freedom Act, threat, civil rights of the person, special service, control, judicial order.

Террористическая атака, совершенная в США 11 сентября 2001 года, стала новой вехой в стратегии борьбы с терроризмом. Стало понятно, что террористические организации обрели значительные ресурсы для проведения масштабных операций практически по всему миру. Ответной реакцией администрации США стала разработка и принятие специального закона – Акта «О сплочении и укреплении Америки путем обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму» (текст документа размещен в сети Интернет [1]), который в СМИ получил сокращенное наименование – Акт о патриотизме (или Патриотический акт). Быстрота принятия документа активизировала развитие конспирологических теорий вокруг теракта 11 сентября. 24 октября 2001 г. Акт о патриотизме был утвержден Палатой представителей Конгресса США: 357 голосов «за», 66 – «против». 26 октября Закон уже был подписан Президентом США. Основным идеологом и разработчиком Закона выступил Генеральный прокурор США Джон Эшкрофт.

Основное содержание Акта о патриотизме сводилось к внесению серьезных изменений в Акт о негласном наблюдении в целях внешней разведки (английское название *Foreign Intelligence Surveillance Act*, сокращенное – *FISA*). *FISA* – закон, имеющий федеральное значение, определяющий правовой статус спецслужб в сфере осуществления наблюдения (включая электронное) за иностранными державами и их агентами. Его действие распространено и на американских граждан, которые подозреваются в шпионаже. Особенностью американской модели борьбы с терроризмом является то, что к нему относятся как к внешнему врагу. Соответственно, методы борьбы должны соответствовать принципам ведения военных действий.

Действие Акта о патриотизме подвергалось жесткое критике со стороны многих общественных и политических деятелей. Пиком стало разглашение Эдвардом Сноуденом информации об осуществлении тотальной слежки не только за лицами, подозреваемыми в терроризме, но и за всеми гражданами США. Одновременно была раскрыта

информации о ведении слежки за политическими лидерами других стран (включая союзников по НАТО) [2, с. 21]. Необходимо было повысить уровень общественного доверия, что невозможно сделать без принятия нового закона, который бы показал определенное реформирование действий американских спецслужб.

Общественные дискуссии обострились и в силу того, что 1 июня 2015 г. истекал срок действия Акта о патриотизме. Это предопределяло политику парламента США: надо было либо продлевать действие прежнего акта (что вряд ли получило бы доверие со стороны большинства американцев), либо принимать новый закон.

В конце 2014 г. прошли выборы в Палату представителей Конгресса США, что и предопределило принятие специального нового акта. В поддержку Акта о свободе высказались в Администрации Президента США, а также Генеральный прокурор США и глава Агентства национальной безопасности. 13 мая 2015 г. в Палате представителей он получил 338 голосов при 88 против. В Сенате уже не было столь блестящего прохождения. Проект два раза не набирал нужного количества голосов. Только 2 июня 2015 г. он прошел в Сенате и в этот же день был подписан Президентом Бараком Обамой.

В таких условиях произошло принятие Акта о свободе. Обозначим, что это краткое (поэтическое) название, которое в наименовании самого Акта не используется. Администрация Обамы всегда придерживалась к широким политическим жестам. Борьба с терроризмом не стала исключением. Получилось, что название документа ассоциируется с иным предназначением: обеспечение свободы граждан. Содержание же иное: создание правовой основы деятельности спецслужб. Приведем полное наименование документа: «To reform the authorities of the Federal Government to require the production of certain business records, conduct electronic surveillance, use pen registers and trap and trace devices, and use other forms of information gathering for foreign intelligence, counterterrorism, and criminal purposes, and for other purposes» (О реформе полномочий федерального правительства и требований к осуществлению определенного учета операций, проведению электронного наблюдения, использования письменных регистров и прерывающих и отслеживающих устройств и использования других форм сбора информации в целях внешней разведки, борьбы с терроризмом и преступностью и иных целях) [3].

Акт о свободе – весьма объемный документ, содержащий в себе точечные изменения ранее действовавших нормативных актов. При

его прочтении складывается впечатление, что благодаря включению различных детализирующих уточнений сделана общая попытка создать фон реформирования спецслужб. Однако с учетом того, что сами представители ФБР и Агентства национальной безопасности ратовали за его скорейшее принятие, закрадывается большое сомнение в искренности разработчиков Акта. Во-первых, сложно представить правоохранительные органы, которые радеют за уменьшение своих полномочий в период, который вряд ли можно охарактеризовать как спокойный с точки зрения активности иностранных разведок и деструктивных организаций. Во-вторых, автором Акта о свободе стал конгрессмен, который внес в парламент Акт о патриотизме. Вряд ли его взгляды так резко изменились. Политические высказывания о злоупотреблениях правоприменителей больше похожи на крокодиловы слезы.

В то же время некоторые моменты Акта о свободе заслуживают внимания. Необходимо признать, что борьба с терроризмом становится эффективной тогда, когда спецслужбы действуют на шаг впереди, предотвращают теракты, а не реагируют на случившиеся трагические события. С учетом интернет-технологий и активности в этом сегменте экстремистских организаций понятно, что без определенного контроля трудно достичь значимого результата. Вмешательство в частную жизнь – неизбежный эффект от расширения полномочий правоохранительных органов по профилактике преступной деятельности [4].

Особенностью американской системы борьбы с террористами выступает то, что выдачей судебного ордера на электронное наблюдение по FISA ведает специально созданный суд, либо специально назначенный Верховным Судом США судьей. Запрос может оформить как Генеральный прокурор США, так и глава Центральной разведки. В запросе должны быть четко указаны данные лица, в отношении которого вводится электронное наблюдение [5]. Акт о свободе учитывает, что террористы могут пользоваться различными способами связи, шифроваться, менять сим-карты, а также вести переговоры под вымышленными именами. В каждом из приведенных случаев ордер может лишь давать общее описание: известное имя лица, его ник, географию его нахождения, место арендуемой квартиры и т.д. В случае возникновения каких-то общих сомнений в законности наблюдения судья может назначить эксперта, известного своими достижениями в области защиты права на неприкосновенность частной жизни.

Эксперт, в свою очередь, представляет собственное заключение, которое либо поддерживает запрос, либо указывает на его недостатки. Срок судебного ордера ограничен. Он выдается на 90 дней, но может быть продлен еще на 90 дней. Есть исключение: если наблюдение осуществляется в отношении иностранной организации или иностранного гражданина, то ордер может быть выдан на один год.

При направлении ордера в телефонную компанию, последняя обязана будет раскрыть всю информацию: имя клиента, его звонки, время, длительность, место нахождения в системе глобального позиционирования, идентификатор телефона и т.д. на нее также возлагается обязанность по соблюдению режима государственной тайны. Оперативные мероприятия должны осуществляться таким образом, чтобы лицо, в отношении которых они проводятся, не могло их выявить. Действия должны носить скрытый характер.

Вводится правило о ежегодном опубликовании отчета об исполнении Акта о свободе. Однако Отчет не может содержать сведения, затрагивающие национальную безопасность США.

Есть еще один момент, заслуживающий внимание. Акт о свободе часть контролирующих функций возлагает на сами интернет-компании и организации, оказывающие услуги по телефонии. С принятием данного документа сами юридические лица обладают правом сбора, систематизации и хранения конфиденциальной информации о своих клиентах, если данная информация носит подозрительный характер. Государство в этом случае выделяет финансовые ресурсы для ведения подобных массивов персональных данных. Подобное введение насторожило очень многих.

Таким образом, Акт о свободе, принятый в 2015 году, – документ, несущий в себе большую идеологическую нагрузку. На эту сторону указывает само краткое наименование документа (хотя к свободе он имеет самое посредственное отношение). Его главная задача – заявить всему миру о намерениях США придерживаться принципов защиты гражданских прав человека. Сам факт, что главными лоббистами Акта выступали ФБР и Агентство национальной безопасности, свидетельствует о том, что он был призван лишь заретушировать те тотальные полномочия, которые получили американские спецслужбы после 11 сентября 2001 года. В то же время многие элементы данного документа заслуживают внимания и со стороны отечественного законодателя. Во-первых, та общественная дискуссия, которая предшествовала принятию Акта, усиливает доверие к правоохранительной

системе. Необходимо придерживаться принципа разумной открытости в ряде вопросов борьбы с терроризмом [6]. Кстати, представление ежегодного отчета об исполнении Акта о свободе тоже способствует повышению уровня доверия к спецслужбам. Во-вторых, подтверждение принципа экстраординарности по отношению к террористам не был подвергнут сомнению. Введение специального суда, уполномоченного на выдачу ордера на проведение оперативных мероприятий в отношении террористов и шпионов – распространенная мировая практика. В-третьих, в США присутствует разделение уровней защиты гражданских прав собственных граждан и иностранцев, заподозренных в террористической деятельности.

Любые меры, направленные на борьбу с терроризмом (особенно если они доказали свою эффективность), должны внимательно анализироваться российскими законодателями. С учетом требований Российской Конституции, особенностей правовой системы, те или иные меры могут найти свое воплощение и в наших, отечественных, законодательных актах, направленные на противодействие терроризму.

Список использованной литературы

1. Act on the «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism». – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>.

2. Privacy vs security: баланс интересов в информационном обществе / Е. Войниканис, А. Савельев, Л. Головкин, П. Катков, Д. Котенко, В. Архипов // Закон. – 2016. – № 4. – С. 19–25.

3. Act on the «To reform the authorities of the Federal Government to require the production of certain business records, conduct electronic surveillance, use pen registers and trap and trace devices, and use other forms of information gathering for foreign intelligence, counterterrorism, and criminal purposes, and for other purposes». – Mode of access: <https://www.congress.gov/114/bills/hr2048/BILLS-114hr2048enr.pdf>.

4. Романовский Г. Б. Право на неприкосновенность частной жизни в конституциях, законе и юридической науке / Г. Б. Романовский // Гражданин и право. – 2016. – № 4. – С. 15–28.

5. Романовский Г. Б. Правовые основы противодействия терроризму в зарубежном праве [Электронный ресурс] / Г. Б. Романовский // Экономика, педагогика и право. – 2017. – № 2. – Режим доступа: <http://ecoedulaw.ru/ru/2017/2/2>.

6. Roberts D. Patriot Act author prepares bill to put NSA bulk collection «out of business» [Electronic resource] / D. Roberts // The Guardian. 2014. – 20 Jan. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/10/nsa-surveillance-patriot-act-author-bill>.

Информация об авторе

Романовская Ольга Валентиновна – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Уголовное право», Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40, раб. тел. (8412) 36-80-45, e-mail: vlad93@sura.ru.

Author

Romanovskaya Olga Valentinovna – Doctor of Law, Professor, Head of the Department, «State-legal disciplines», Penza State University, 440026, Penza, Krasnaya str., 40, tel. office (8412) 36-80-45, e-mail: vlad93@sura.ru.

ПРОФИЛАКТИКА ТЕРРОРИЗМА: ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ*

В статье исследуются законодательная база Великобритании, посвященная противодействию терроризму. Основное внимание уделено анализу контрольных мер, вводимых в отношении граждан, подозреваемых в противоправной деятельности (в организации, подготовке, поощрении преступлений террористической направленности). Изучены административные меры, вводимые министром внутренних дел Великобритании на основании Акта о мерах по предупреждению и расследованию терроризма, принятого в 2011 году. Обращено внимание, что вводимые ограничения могут затрагивать различные основные права человека: право на свободу передвижения, право на неприкосновенность частной жизни, право на свободу общения, право на труд и право на образование. Вводимые меры отличаются своей жесткостью и репрессивностью. В то же время необходимость подобного законодательства ежегодно обосновывается в британском парламенте наличием тех серьезных угроз, которые несет в себе международный терроризм.

Ключевые слова: терроризм, предупреждение, профилактика, административные меры, Великобритания, Акт о мерах по предупреждению и расследованию терроризма.

G. B. Romanovskiy

PREVENTION OF TERRORISM : THE UK EXPERIENCE

The article examines the legislative framework of the UK dedicated to counteracting terrorism. The main attention is paid to the analysis of control measures imposed on citizens suspected of illegal activities (in organizing, preparing, encouraging crimes of a terrorist nature). The administrative measures introduced by the Minister of Internal Affairs of Great Britain on the basis of the Act on Measures for the Prevention and Investigation of Terrorism, adopted in 2011, have been studied. Attention is

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 17-03-00071.

drawn that the imposed restrictions may affect various basic human rights: the right to freedom of movement, the right to privacy, the right to freedom of communication, the right to work and the right to education. The measures introduced differ in their rigidity and repressiveness. At the same time, the need for such legislation is justified every year in the British Parliament by the presence of those serious threats that international terrorism carries in itself.

Keywords: terrorism, prevention, administrative measures, Great Britain, Terrorism Prevention and Investigation Measures Act.

Великобритания – страна, которая постоянно испытывает на себя террористические угрозы. Достаточно вспомнить наиболее громкие преступления, совершенные в 2017 году. 2 марта в Лондоне на Вестминстерском мосту для совершения теракта был использован автомобиль, который таранил прохожих. Около здания парламента автомобиль был остановлен полицейскими, водитель нанес ножевое ранение одному из них (впоследствии скончался), но был застрелен другим сотрудником полиции. Всего погибло 5 человек, более 40 – пострадали.

22 мая 2017 года смертник произвел подрыв бомбы на концерте американской певицы Арианы Гранде на «Манчестер-Арене». Погибло 22 человека, более 120 получили ранения. Многие из пострадавших были несовершеннолетние. Исполнителем теракта оказался 22-летний Салман Рамадан Абеди, потомок беженцев из Ливии. Его родители вернулись на родину в 2011 году, а Салман остался в Великобритании. Салман был известен полиции как участник уличных банд, в 2014 году поступил в университет, но потом бросил свое обучение.

После событий в Манчестере были усилены полицейские меры, но уже 3 июня на Лондонском мосту опять был совершен теракт с помощью фургона, сбивавшего пешеходов. Затем из автомобиля вышли трое мужчин, вооруженных ножами, которые стали нападать на прохожих. Все трое были застрелены, но погибло 8 человек (из них 4 полицейских), десятки были ранены.

Законодательство о противодействии терроризму в Великобритании состоит из объемного документа, принятого в 2000 году – Акта о терроризме [1], статья 1 которого представляет общее понятие терроризма. Следует выделить несколько характерных особенностей:

1. Террористические действия определены как насилие в отношении человека (причем сделана оговорка – угроза жизни человека, кроме лица, совершающего противоправные действия), нанесение серьезного ущерба имуществу, создание серьезного риска здоровью или безопасности населения (или части), серьезное повреждение электронных систем. Последний аспект следует отметить особо. В настоящее время значительное внимание уделяется кибертерроризму. Действительно, сейчас теракт не обязательно совершать с помощью оружия или взрывчатых веществ. Парализация электронных систем может нанести более существенный ущерб, чем подрыв террориста-смертника.

2. Великобританское законодательство использует традиционный подход понимания терроризма, соотнося его с теми целями, которые ставятся при совершении преступных деяний: оказание влияния на органы государственной власти; устрашение общества (или его части); достижение политических, религиозных или идеологических убеждений.

3. Под понятие терроризма будут подпадать не только конкретные действия, имеющие материальные последствия, но и угроза их совершения.

4. Понятие терроризма охватывает также аналогичные действия, совершенные в пользу запрещенной организации. Для квалификации терроризма неважно, откуда планируются противоправные действия: в самой стране или за ее пределами.

Значительное внимание уделяется контрольным полномочиям полицейских служб. Представлено понятие террориста, которым считается лицо, которое совершило одно из преступлений, указанных в Акте о терроризме, либо обвиняется в подготовке или подстрекательстве терактов. Данное понятие в последующем используется при характеристике полномочий полицейских служб.

11 сентября 2001 года происходит масштабный теракт в США – таран с помощью самолетов зданий Всемирного торгового центра. Эта дата стала переломным моментом в оценке террористических угроз. Даже реакция официальных властей показательна. Администрация Президента США первоначально предположила, что произошло объявление войны со стороны какого-то государства. Вооруженные силы США были приведены в полную боевую готовность. 11 сентября показало, что одна организация может организовать совершение таких преступных действий, которые могут затронуть

практически все государства, последствия которых могут носить катастрофический характер.

Страны – союзники США откликнулись на американский призыв об ужесточении законодательства. Великобритания не осталась в стороне и уже в декабре 2001 г. был принят Акт о борьбе с терроризмом, о преступности и безопасности [2]. Несмотря на то, что Акт о терроризме был принят в июле 2000 года и, казалось бы, и так создал эффективную правовую базу противодействию терроризму. Акт 2001 года внес определенные коррективы в методологию борьбы с терроризмом: значительное внимание было уделено информационному обмену между правоохранительными органами (как внутри страны, так и за рубежом) в целях получения разведывательной информации о подозрительных лицах. Был установлен жесткий миграционный контроль в отношении граждан, заявляющих об убежище, но подозреваемых в причастности к террористической деятельности.

Обратим внимание, что законодательная база противодействия терроризму в Великобритании совершенствуется по настоящее время. В 2005 году был принят Акт о предупреждении терроризма (Prevention of Terrorism Act 2005 [3]), но уже в 2011 году принимается Акт о мерах по предупреждению и расследованию терроризма (Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 [4]). Последний документ значительным образом расширил установление мер административного контроля за лицами, подозреваемыми в участии в террористической деятельности. Причем данное основание трактуется весьма широко. Она распространяется:

- на организацию, подготовку и подстрекательство терактов;
- поведение, которое способствует совершению, подготовке или подстрекательству к совершению терактов или иных действий, их обуславливающих;
- поощрение организации, подготовки и подстрекательства терактов;
- поддержку или содействие лицам, которые, как известно, или по мнению заинтересованного лица, были вовлечены в террористическую деятельность.

Меры административного контроля могут заключаться в ограничении определения места жительства: указании в проживании в конкретном месте; запрета на проживание в конкретном месте жительства без специального разрешения; требования в определенное время находиться по месту жительства. Серьезным образом ограничивается сво-

бода общения. Могут вводиться запреты на общение с определенными гражданами (причем может устанавливаться пофамильный список, так и общие характеристики лиц, которые должны быть описаны в запрете), а также на участие в деятельности определенных организаций. Меры контроля могут также включать в себя обязательство уведомлять об определенных контактах с гражданами и организациями. Может вводиться запрет на покупку любых проездных документов без соответствующего разрешения или уведомления [5].

Могут вводиться также меры финансового контроля: ограничения к определенным финансовым услугам; использования при расчетах только одного назначенного счета; требования о прекращении определенных финансовых операций; соблюдение определенных условий пользования счетами или потребления финансовых услуг; запрет на обладание денежными средствами, превышающими установленную сумму, без соответствующего разрешения. В специальном решении может вводиться обязанность проводить операции через банковский счет, движение финансовых средств по которому подлежит специальному учету. Акт 2011 года расширительно толкует понятие финансовых средств, которые подлежат контролю. Это не только денежные средства (наличные и безналичные), но и дорожные чеки, чеки на предъявителя, монеты и банкноты в любой валюте. Счета могут контролироваться не только те, которые принадлежат конкретному лицу, но и находящиеся в совместном владении, в пользовании по доверенности или по какому-то иному основанию (приведен общий термин – осуществление контроля за счетом). Подлежат контролю любые финансовые услуги, включая прием депозитов, выдачу потребительских и ипотечных кредитов, услуги по денежным переводам (в том числе, с помощью карт).

Особое внимание следует обратить на установление контроля за использованием устройств электронной связи. Могут быть наложены одно или два ограничения: на владение или использование устройств связи; на использование устройств связи только конкретными лицами по месту жительства гражданина. В рамках данных ограничений могут устанавливаться требования: к эксплуатации устройств связи только при соблюдении вышеизложенных условий; использовании только телефона, подключенного к фиксированной линии; использовании компьютера, обеспечивающего доступ к Интернету только по фиксированной линии; использовании мобильного телефона, который не имеет доступа к Интернету. Для контроля за соблюдением

указанных требований могут определяться тип устройства, который разрешен для эксплуатации (либо устройство может предоставляться полицейской службой), время и способ использования электронного устройства. Может вводиться мониторинг такого использования, инспекция места жительства для проведения контролирующих мероприятий, изъятие электронного устройства для проведения внешних проверок. Под понятие электронного устройства подпадают также объекты хранения информации: флэш-карты, диски, накопители и др.

Может подвергнуться контролю и внешние связи. Налагаемые меры граничат с установлением уголовного наказания. Все отличие лишь в том, что гражданин не помещается в тюрьму. Так, могут вводиться следующие ограничения:

- запрет на связи с конкретными лицами или подпадающими под определенное описание без соответствующего разрешения;
- требование о предварительном уведомлении на любые связи с иными лицами (как вообще, так и при наличии определенных обстоятельств);
- соблюдение любых иных условий налаживания контактов с организациями и физическими лицами.

При наложении ограничений определяется полицейский участок, в который необходимо представлять соответствующие уведомления, и который будет проводить контрольные мероприятия. В этот же участок контролируемое лицо должно будет сдавать соответствующие отчеты.

Акт о терроризме 2011 года допускает также установление такого требования, как дача согласия на фотографирование подконтрольного лица, его места жительства и иных объектов, которые гражданин посещает, а также на дактилоскопирование и сбор биометрических данных [6]. На гражданина могут возложить обязанность постоянно носить определенную аппаратуру, поддерживать ее в готовности, соблюдать указания технических служб по ее эксплуатации.

Приведенные меры налагаются судом. Но в случаях, не терпящих отлагательств, они могут вводиться в административном порядке с последующим внесением представления в судебную инстанцию. Дополнительной гарантией выступает то, что каждые три месяца готовится общий доклад об исполнении Акта, представляемый в парламент для возможного обсуждения.

Основная критика Акта 2011 года основана на том, что ограничительные меры вводятся не в целях расследования преступной дея-

тельности, а только на основании угрозы, что лицо само по себе представляет вероятную угрозу общественной безопасности. Правозащитные организации подвергли критике Акт 2011 года, настаивая на том, чтобы полицейская служба должна либо предъявить конкретные обвинения, либо снять любые ограничения. Кроме того, в пресс-релизах Объединенного комитета по правам человека (Joint Committee on Human Rights) [7] специально отмечается, что для введения мер требуется лишь наличие разумных подозрений, что не отвечает критериям полноты и достаточности доказательств, которые используются в уголовном и гражданском процессе. Кроме того, при наложении контрольных мер допускается вовлечение в процесс секретных данных, которые самому заинтересованному лицу не сообщаются [8].

Таким образом, европейский опыт показывает, что российское законодательство в части противодействия терроризму заметно отстает по признакам его репрессивности. В то же время террористические угрозы не утрачивают свою актуальность для нашей страны. По-видимому, необходимо учитывать зарубежный опыт в отечественной законодательной практике, особенно в части пресечения любых действий, содействующих (хотя бы и косвенно) преступной деятельности.

Список использованной литературы

1. Terrorism Act 2000. – Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/schedule/7>.
2. Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001. – Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24>.
3. Prevention of Terrorism Act 2005. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/pdfs/ukpga_20050002_en.pdf.
4. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf.
5. Романовская О. В. Право на уважение семейной жизни граждан, находящихся в местах лишения свободы (практика Европейского Суда по правам человека) / О. В. Романовская // Семейное и жилищное право. – 2015. – № 5. – С. 19–22.
6. Романовская О. В. Правовое регулирование геномной регистрации в Российской Федерации / О. В. Романовская, Г. Б. Романовский // Российская юстиция. – 2013. – № 8. – С. 43–46.

7. Only one Tpm terror control order is in place in Britain amid «severe» threat level [Electronic resource] // The Telegraph. – 2016. – 28 July. – Mode of access: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/27/only-one-tpim-terror-control-order-is-in-place-in-britain-amid-s>.

8. Donald A. The UK and the European Court of Human Rights [Electronic resource] / A. Donald, J. Gordon, Ph. Leach. – Mode of access: https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/83._european_court_of_human_rights.pdf.

Информация об авторе

Романовский Георгий Борисович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Уголовное право», Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40, e-mail: vlad93@sura.ru.

Author

Romanovskiy George Borisovich – Doctor of Law, Professor, Head of the Department «Criminal law», Penza State University, 440026, Penza, str. Krasnaya, 40, e-mail: vlad93@sura.ru.

СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПА СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ

Сущность любого явления представляет собой его внутреннее содержание, раскрывающееся через внешнюю форму проявления в окружающем мире. В современном демократическом государстве непосредственное волеизъявление народа, как единственного источника власти, играет важнейшую роль. Благодаря таким демократическим процедурам как референдум и свободные выборы осуществляется управление делами целого государства. Автор делает акцент на раскрытии сущности принципа свободных выборов как базиса народовластия. Реализация данного принципа в рамках избирательного процесса невозможна без понимания сущности свободы выборов, которую можно определить, установив пределы такой свободы. В статье проанализированы международные и внутригосударственные правовые акты. Проанализированы причины ограничения принципа свободных выборов для отдельных категорий граждан и при действии определенных правовых режимов.

Ключевые слова: свободные выборы, сущность принципа свободных выборов, пределы осуществления, ограничение свободы выборов, избирательные права, избирательный процесс.

S. N. Slobodchikova

ESSENCE OF THE PRINCIPLE OF FREE ELECTIONS

The essence of any phenomenon is its internal content, revealed through the external form of manifestation in the surrounding world. In a modern democratic state, the direct expression of the will of the people, as the sole source of power, plays a crucial role. Thanks to such democratic procedures as a referendum and free elections, the affairs of the whole state are managed. The author focuses on disclosing the essence of the principle of free elections as the basis of democracy. The implementation of this principle within the electoral process is impossible without an understanding of the nature of freedom of elections, which can be determined by establishing the limits of such freedom. The article analyzes international and domestic legal acts. The reasons for restricting the principle of

free elections for certain categories of citizens and under the influence of certain legal regimes are analyzed.

Keywords: free elections, the essence of the principle of free elections, limits of implementation, restriction of freedom of choice, electoral rights, electoral process.

Зарождение современных выборов началось еще в Древней Греции, где граждане имели возможность участвовать в общественно-политической жизни, заседаая в народных собраниях. Свою волю можно было выразить с помощью обычных бобов, где белый означал «за», черный – «против». С тех пор техническая сторона избирательного процесса несколько усложнилась, однако базисные принципы сохраняются и закрепляются в важнейших международных и внутригосударственных нормативных актах.

Вторая мировая война продемонстрировала мировому сообществу явную необходимость всеобщего договора о правах и свободах человека. Это дало новый толчок развитию человеческих прав как необходимому условию мира и окончанию войны.

Рекомендованный для всех стран – членов ООН документ, именуемый Всеобщая декларация прав человека 1948 года [1], определил основные параметры прав и свобод. В контексте тематики исследования интерес представляет статья 21, закрепляющая право человека управлять своей страной непосредственно, либо через свободно выбранных представителей. Отмечается, что сам процесс голосования на выборах должен быть свободным. Полагаем, что свобода в выборном процессе должна коррелироваться законом. Поскольку именно правовые нормы, определяемые законом, предоставляют избирателю определенный комплекс прав и обязанностей, выступая одновременно видом и мерой свободы человека в материализации своего избирательного права. Всеобщая декларация прав человека имела форму резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и носила рекомендательный характер, ввиду этого был разработан юридически обязательный документ – Международный пакт о гражданских и политических правах [2], закрепивший право граждан на свободное волеизъявление. В статье 25 данного международного договора свободное волеизъявление служит к тому же критерием подлинности и легитимности выборов, наравне с принципами всеобщего равного избирательного права и тайного голосования. Международный пакт был ратифицирован в 1973 году Верховным Советом СССР и на правах преемственности

стал составной частью правовой системы Российской Федерации. Конституция РФ 1993 г. [2] положила начало образованию конституционной федерации и закрепила основные параметры государства и правового положения личности в нем. В частности, народ определяется как единственный источник власти, который может непосредственно реализовывать свою власть через свободные выборы.

Сущность свободных выборов неразрывно связана с пределами осуществления данного принципа.

Во-первых, таким правом могут пользоваться лица, имеющие правовую связь с Российской Федерацией. Только гражданам государства принадлежит право определять, кто будет управлять страной в целом и каждой ее территорией в отдельности. Единственное исключение составляют муниципальные выборы, в которых на основании международных договоров могут участвовать иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Представляется, что такое исключение выглядит резонансным, так как муниципальные образования входят в территориальную структуру всего государства, несмотря на то, что решают вопросы местного значения, а их органы управления не входят в систему государственных органов. Но политика и правоотношения, складывающиеся в рамках каждого конкретного муниципального образования отражаются в правовом поле соответствующего региона, а затем и государства. Даже в Международном пакте определяется, что избирательные права предназначены для граждан, что выглядит весьма логичным, так как именно такие субъекты реально заинтересованы в развитии своего государства. Представляется, что определять политику России должны только ее граждане, в том числе и на местном уровне.

Во-вторых, права на участие в свободных выборах не имеют граждане, признанные судом недееспособными. В данном случае гражданин вследствие глубоких нарушений психики не может адекватно осознавать объективную сторону своих действий, реально отслеживать и понимать причинно-следственные связи между совершаемым им волеизъявлением, в том числе избирательным, и теми последствиями, которые наступят в результате сделанного выбора. Поэтому суд, признавая лицо недееспособным, защищает еще и к тому же публичный интерес других граждан, которые могут осознанно подходить к процессу управления делами государства.

В-третьих, не имеют активного и пассивного избирательного права лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Фактически своими преступными действиями такие субъекты сами себя лишили права на участие в свободных выборах. Свободным является тот выбор, который сделан не только на основе познания внешней необходимости, но и преодоления ее в соответствии со своими личными убеждениями, которые, в данном случае ставятся под сомнение. Нет гарантии, что внутренние установки, побудившие лицо на совершение преступления, не отразятся на избирательной позиции такого субъекта и не причинят вред интересам личности, общества и государства. Данное ограничение, обозначенное рамками ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, не распространяется на лиц, осужденных к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы, а также осужденных условно. Представляется, что в данное ограничение связано с характером совершенного деяния. Лица, находящиеся в местах лишения свободы, совершили значительно более опасные деяния, нежели лица, осужденные условно. Поэтому такие избирательные ограничения предусмотрены для того, чтобы воспрепятствовать участию в управлении делами государства лиц, грубо нарушающих Конституцию и федеральное законодательство, и защитить таким образом публичный интерес. Сторонники абсолютного подхода к свободе выборов, ратующие за исключение данной категории лиц из статьи 32 Конституции и предоставление таким субъектам избирательных прав, не учитывают техническую сторону защиты данной нормы права Основным законом государства. Статья 32 находится во второй главе Конституции «Права и свободы человека и гражданина». А согласно ст. 135, вносить поправки в данную главу нельзя. Любое изменение здесь возможно только посредством принятия проекта новой Конституции. Тем самым Основной закон дополнительно защищает интересы личности, общества и государства, в частности, не предоставляя возможности исключить при определенной политической ситуации таких неблагонадежных субъектов, из перечня лиц, которым запрещено участвовать в управлении делами государства.

В-четвертых, некоторые ограничения прав и свобод можно устанавливать в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя государства. Например, если обстоятельствами введения такого правового режима являются социальные причины (попытки насильственного изменения основ конституционного строя, захват и присвоение вла-

сти, массовые беспорядки и т.п.), то проведение свободных легитимных выборов в данном ключе представляется невозможным. На свободу выбора может быть оказано силовое влияние, и, следовательно, органы публичной власти, сформированные в таком порядке, не могут считаться легитимными, а сами выборы свободными. Такое ограничение прав устанавливается указом Президента, подлежащим утверждению Советом Федерации, и вводится на определенный срок: 30 суток на всей территории РФ, 60 суток – в отдельных ее местностях [5]. По истечению указанного срока, если причины, послужившие введению такого режима устранены, ограничения прав и свобод, в том числе и избирательных, снимаются.

Исследуя сущность свободных выборов через пределы осуществления такой свободы можно сделать следующий вывод. «В любом государстве осуществление свободного волеизъявления личности должно сочетаться с выполнением ею конституционных обязанностей и несовместимо с действиями, причиняющими ущерб государственной и общественной безопасности, ментальным основам жизни и здоровью населения, защите прав и свобод других лиц» [4, с. 61] – представляется, что смысл ограничений, емко определяемых данным высказыванием, заключается в том, чтобы создать политическое поле, действительно свободное от посягательств на права человека. Пределы, очерчивающие рамки свободы в избирательном процессе, не являются негативными категориями, противоречащими демократическим принципам. Наоборот, они предназначены для соблюдения прав большинства граждан и поддержания легитимного порядка в государстве.

Список использованной литературы

1. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : принята Генер. Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] : принят Генер. Ассамблеей ООН 16.12.1966 г. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Мигولاتьев А. А. Проблема свободы и ответственности человека / А. А. Мигولاتьев // Социально-политический журнал. – 1998. – № 4. – С. 49–62.

5. О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

Информация об авторе

Слободчикова Светлана Николаевна – старший преподаватель, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sveta150189@gmail.com.

Author

Slobodchikova Svetlana Nikolaevna – senior lecturer, Chair of constitutional and administrative law, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: sveta150189@gmail.com.

О СОВРЕМЕННОМ ПОНИМАНИИ ПРАВА КАЖДОГО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена правовому исследованию конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также гарантиям его реализации. Обозначены проблемы реализации обозначенного права, что обусловлено как объективными причинами, так и особенностями организации государственного управления медицинской деятельностью в России. Отмечено, что инновацией является появление правового института качества медицинской помощи. Экспертиза качества медицинской помощи проводится в целях выявления нарушений при оказании медицинской помощи.

Ключевые слова: право на охрану здоровья, медицинская помощь, конституционные ценности, нарушение конституционного права на медицинскую помощь, экспертиза качества медицинской помощи.

I. V. Timofeev

ABOUT THE MODERN UNDERSTANDING OF THE RIGHT OF EVERYONE TO HEALTH AND MEDICAL CARE IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted legal study constitutional law on health protection and medical assistance, and guarantee its implementation. Settle such essential features of the medical care availability and quality. The content of the right to health and medical care widely and is not limited to medical measures. It includes legal opportunities aimed at strengthening, preserving and restoring health as physical, mental and social well-being. Innovation is the emergence of a legal institution to assess the quality of care. Examination of quality of medical aid is carried out in order to identify irregularities in the delivery of health care.

Keywords: the right to health, medical care, constitutional values, a violation of the constitutional right to medical care, examination of quality of medical care.

Начало закрепления в российском законодательстве формулировки права «на доступную медико-социальную помощь» было отражено в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в виде одного из основных принципов охраны здоровья граждан – доступности медико-социальной помощи (ст. 2). В связи с тем, что указанный закон был принят за полгода до Конституции Российской Федерации декабря 1993 г., то ее принятие определило дальнейшее развитие содержания исследуемого права.

В тексте Конституции Российской Федерации 1993 г. закреплено исчезнувшее из предыдущей Конституции РСФСР (в ред. от 21.04.1992 г.) право на охрану здоровья, и в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» оно сформулировано следующим образом: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь». Такая формулировка части 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что в Российской Федерации социально значимой ценностью, которую необходимо конституционно охранять, признается здоровье человека (каждого). При этом, в силу положений части 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации, в едином системном понимании указанной нормы с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, субъектами права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь признаются не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, а также лица без гражданства.

Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (Конституция Российской Федерации ч.1 ст. 41).

Из конституционной нормы части 1 статьи 41 следует, что медицинская помощь, как составная часть охраны здоровья, должна позитивно влиять на конституционную ценность – здоровье человека.

Содержание права на охрану здоровья и медицинскую помощь достаточно широко и не ограничивается мерами медицинского характера. В него входят и правовые возможности, направленные на укрепление, сохранение и восстановление здоровья, как физического, психического и социального благополучия человека.

В содержание конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь входят права на: благополучную окружающую среду и санитарно-эпидемиологические условия, безопасность трудовой деятельности, отдых, нормальные жилищные условия, социаль-

ное обеспечение по возрасту, в случае болезни, информацию о факторах, влияющих на здоровье и т.д.

Среди Основных принципов охраны здоровья, изложенных в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ (статья 4) 3 принципа содержат словосочетание «медицинская помощь, одним из которых является принцип «доступность и качество медицинской помощи». Это определяет то, что «доступность и качество являются обязательными характеристиками медицинской помощи. Если медицинская помощь недоступна и (или) некачественна, то очевидна возможность ее негативного влияния на здоровье человека» [1].

Согласно Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ст. 10) доступность и качество медицинской помощи обеспечивается:

- ч. 4. применением порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи;
- ч. 5. предоставлением медицинской организацией гарантированного объема медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Инновацией является появление правового института оценки качества медицинской помощи. Замысел оценки качества медицинской помощи диктовался не только международными требованиями к современному здравоохранению, но и пониманием необходимости совершенствования правовых взаимоотношений между пациентом, врачом, медицинской и страховой организациями, органами управления и контроля (надзора) в сфере здравоохранения, а также судебными и следственными органами.

Экспертиза качества медицинской помощи (п. 1 ст. 64 ФЗ № 323-ФЗ) проводится в целях выявления нарушений при оказании медицинской помощи, в том числе оценки своевременности ее оказания, правильности выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, степени достижения запланированного результата.

Основные виды нарушений конституционного права на медицинскую помощь:

- неполучение медицинской помощи в полном объеме бесплатно;

- необоснованный отказ от оказания медицинской помощи;
- незаконное взимание денежных средств с пациентов;
- некачественное оказание медицинской помощи.

В группу «Некачественное оказание медицинской помощи» входят жалобы на несвоевременное, непоказанное, неправильно выполненное медицинское вмешательство.

Список использованной литературы

1. Тимофеев И. В. О проблемах правового регулирования качества медицинской помощи, снижающих эффективность реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации / И. В. Тимофеев // Медицинское право. – 2016. – № 3. – С. 12–17.

Информация об авторе

Тимофеев Игорь Владимирович – доктор медицинских наук, профессор, судья Уставного суда Санкт-Петербурга, 194044, Санкт-Петербург, Финляндский пр., д. 1, e-mail: oss@spbustavsud.ru.

Author

Timofeev Igor Vladimirovich – doctor of medical sciences, professor, a judge of Statutory Court of Saint-Petersburg, Finlyandskiy prospect, 1, Saint-Petersburg, e-mail: oss@spbustavsud.ru.

**ПРИНЦИП ЕДИНСТВА И НЕДЕЛИМОСТИ
ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА
ПРИ РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ВЕРХНЕГО И НИЖНЕГО УРОВНЕЙ**

Рассматривается практика разграничения полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и входящими в его состав внутригородскими районами на примере городов Челябинск, Самара и Махачкала. Критикуется позиция региональных законодателей относительно отождествления в законах субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления с вопросами местного значения. Обосновывается закрепление вопросов местного значения, относящихся к сфере жилищно-коммунального хозяйства (за исключением благоустройства), за городским округом с внутригородским делением, поскольку это обусловлено целостностью инфраструктуры и необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

Ключевые слова: городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, городское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, ЖКХ, органы местного самоуправления, полномочия, разграничение полномочий.

E. M. Shaidulina

**THE PRINCIPLE OF UNITY AND INDIVISIBILITY
OF MUNICIPAL ECONOMY AT DIFFERENTIATION
OF POWERS IN THE SPHERE
OF HOUSING-AND-MUNICIPAL ECONOMY
BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS OF THE TOP
AND LOWER LEVELS**

Practice of differentiation of powers in the sphere of housing and communal services between bodies of local self-government of the city

district with intracity division and the intracity areas which are its part on the example of the cities of Chelyabinsk, Samara and Makhachkala is considered. The position of regional legislators concerning identification in laws of the subject of the Russian Federation of powers of local governments with questions of local value is criticized. Fixing of the questions of local value relating to the sphere of housing-and-municipal economy (except for improvement), behind the city district with intracity division as it is caused by integrity of infrastructure and need of maintaining unity of municipal economy is proved.

Keywords: the city district, the city district with intracity division, the intracity area, municipal economy, housing and communal services, housing and public utilities, bodies of local self-government, power, differentiation of powers.

В мае 2014 г. были внесены поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [8], в соответствии с которыми появились новые для российского муниципального права термины «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район».

В городском округе с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образуются внутригородские муниципальные образования – внутригородские районы.

Анализ прошедших трех лет с момента появления в Федеральном законе № 131-ФЗ новых видов муниципальных образований позволяет заключить, что большинство городских округов, созданных на основе крупных городов, не были преобразованы в городские округа с внутригородским делением. Введено деление на внутригородские районы пока только в трех крупных городах – Челябинске [6], Самаре [9] и Махачкале [5].

В результате преобразования в соответствии с федеральным законодательством в указанных городских округах потребовалось разграничение полномочий между городским округом и входящими в его состав внутригородскими районами [3; 4; 10].

В Федеральном законе № 131-ФЗ за внутригородским районом (муниципальным образованием «низового» уровня) закреплен определенный ограниченный перечень вопросов местного значения. Применительно к жилищно-коммунальному хозяйству (далее – ЖКХ) в

указанный перечень вошли лишь вопросы в области утверждения правил благоустройства территории внутригородского района.

Вместе с тем субъектам Российской Федерации предоставлена возможность расширения перечня вопросов местного значения внутригородского района, посредством закрепления также иных вопросов местного значения, установленных для городских округов. Однако, на наш взгляд, законодатель неслучайно его ограничил. Во-первых, перечень ограничен вопросами, обеспечивающими конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований; во-вторых, относительно жилищно-коммунальной сферы, полагаем, нецелесообразно разделение вопросов местного значения, а вслед за ними и полномочий в сфере ЖКХ, поскольку инфраструктура города едина, а значит, могут возникнуть сложности, прежде всего, при попытке определения зоны ответственности.

Кроме того, в ч. 5 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что источники доходов местных бюджетов внутригородских районов определяются законами субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Вопрос о том, что под городским хозяйством понимать, в указанном Федеральном законе оставлен открытым. Применительно к сфере ЖКХ в перечне вопросов местного значения внутригородских районов, закрепленном в Федеральном законе № 131-ФЗ, оставлены исключительно вопросы благоустройства. Думается, что федеральный законодатель, закрепив за внутригородским районом только определенные вопросы местного значения в сфере ЖКХ, связывал это также с необходимостью сохранения единства городского хозяйства. Хотя принцип единства городского хозяйства не нашел свое отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ применительно к городским округам с внутригородским делением, он, однако, подразумевается и закреплен в этом же Законе, во-первых, в ч. 5 ст. 16.2 в отношении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов, во-вторых, в ст. 79 в отношении городов федерального значения. В этой связи, рассматривая город как единое пространство, приходим к выводу, что вопросы местного значения в сфере ЖКХ, отнесенные федеральным законодателем к решению городским округом как муниципальным образованием «верхнего» уровня, связаны с целостностью инфраструктуры.

Практика функционирования городских округов с внутригородским делением (на примере Челябинска, Самары и Махачкалы) пока-

зала, что региональные законодатели воспользовались возможностью расширения перечня вопросов местного значения внутригородского района, посредством закрепления также иных вопросов местного значения, установленных для городских округов [2; 11–13] и разграничили полномочия между двумя уровнями местного самоуправления, включая сферу ЖКХ [3; 4; 10].

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения по организации в границах внутригородского района электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом ст. 10-1 закона Челябинской области [4] были разграничены между органами местного самоуправления Челябинского городского округа и органами местного самоуправления внутригородских районов в его составе следующим образом. Законодатель в общем виде, без конкретики указал, что к полномочиям городского округа в данной сфере относятся полномочия по организации теплоснабжения, в сфере водоснабжения, а также иные полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, предусмотренные законодательством Российской Федерации. По сути, в таком виде было произведено дублирование положений Федерального закона № 131-ФЗ, причем в указанной норме происходит отождествление полномочий с вопросами местного значения (см. п. 4 ч. 1. ст. 14, п. 4 ч. 1 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, где организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом указаны в качестве вопросов местного значения.), а это не одно и то же.

К полномочиям внутригородского района в рассматриваемой сфере отнесены:

1) координация деятельности предприятий и организаций, действующих на территории внутригородского района, по вопросам электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

2) координация деятельности диспетчерских служб, муниципальных предприятий, учреждений, управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов независимо от их форм собственности, действующих на территории внутригородского района, по вопросам жизнеобеспечения населения;

3) содействие деятельности уполномоченных органов по подготовке объектов жилищно-коммунальной сферы к работе в зимних условиях.

Однако такое разграничение представляется сомнительным, поскольку отнесение сферы ЖКХ к вопросам местного значения внутригородского района, на наш взгляд, необоснованно, как было указано выше, ввиду единства, целостности и неделимости инфраструктуры и городского хозяйства.

В аналогичных законах о разграничении полномочий в Махачкале и Самаре полномочия городского округа прописаны более детально, без абстракции, однако в них либо воспроизводятся положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» [7] и Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении» [1], либо происходит отсылка к ним.

Таким образом, можно заключить, что имеющаяся на сегодняшний день практика (на примере Челябинска, Самары и Махачкалы) пошла по пути разграничения полномочий в сфере ЖКХ между органами местного самоуправления верхнего и нижнего уровней без учета принципа единства и неделимости городского хозяйства. Инфраструктурное обеспечение городов и их территориальное планирование не предусматривали возможности такого разделения между уровнями местной власти, поэтому, на наш взгляд, полномочия в жилищно-коммунальной сфере (за исключением благоустройства) должны быть закреплены за органами местного самоуправления городского округа.

Список использованной литературы

1. О водоснабжении : федер. закон от 7 дек. 2011 г. № 416-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7358.

2. О принятии Устава городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» : решение Собр. депутатов гор. округа с внутригор. делением «город Махачкала» от 7 апр. 2016 г. № 8-7 // Махачкалинские известия. – 2016. – 10 июня.

3. О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов : закон Сам. обл. от 6 июля 2015 г. № 74-ГД // Волжская коммуна. – 2015. – 7 июля.

4. О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов : закон Челяб. обл. от 18 дек. 2014 г. № 97-ЗО // Южноуральская панорама. – 2014. – 27 дек. (спецвып. № 63).

5. О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан : закон Респ. Дагестан от 30 апр. 2015 г. № 43 // Дагестанская правда. – 2015. – 6 мая.

6. О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа : закон Челяб. обл. от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО // Южноуральская панорама. – 2014. – 14 июня (спецвып. № 24).

7. О теплоснабжении : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4159.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

9. Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области : закон Сам. обл. от 30 марта 2015 г. № 23-ГД // Волжская коммуна. – 2015. – 31 марта.

10. Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе : закон Респ. Дагестан от 8 февр. 2016 г. № 9 // Дагестанская правда. – 2016. – 11 февр.

11. Устав городского округа Самара Самарской области : решение Думы гор. округа Самара от 10 июля 2006 г. № 294 // Самарская газета. – 2015. – 19 дек.

12. Устав Тракторозаводского района города Челябинска : решение Совета депутатов Тракторозав. р-на г. Челябинска от 2 дек. 2014 г. № 1 // Южноуральская панорама. – 2014. – 27 дек. (спецвып. № 63).

13. Устав Центрального района города Челябинска : решение Совета депутатов Центр. р-на г. Челябинска от 27 нояб. 2014 г. № 2/1 // Южноуральская панорама. – 2014. – 27 дек. (спецвып. № 63).

Информация об авторе

Шайдулина Елена Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, Иркутский государственный университет, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: chernyaeva_lena@mail.ru.

Author

Shaidulina Elena Mikhailovna – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law, Irkutsk State University, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya str., 10, e-mail: chernyaeva_lena@mail.ru.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОРГАНИЗАЦИОННУЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Автор рассматривает о самостоятельности местного самоуправления в части его организационных основ. Местная администрация относится к числу органов местного самоуправления, наличие которых обязательно для каждого муниципального образования. Исследуется порядок формирования исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, способы замещения должности главы местной администрации, степень участия органов государственной власти. Приводятся примеры организации и внутренней структуры местных администраций из практики деятельности муниципальных образований. Так как местная администрация осуществляет решение основных вопросов местного значения, количество которых зависит от многих факторов (вид муниципального образования, размер территории, численность населения, социальная обстановка, уровень экономического развития, состояние инфраструктуры и иные), структура исполнительных органов может быть различной, что подтверждается примерами из практики.

Ключевые слова: местная администрация, местное самоуправление, муниципальное образование, глава местной администрации.

A. R. Shastina

THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO ORGANIZATIONAL AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF FORMATION OF LOCAL ADMINISTRATION

The author considers the topical issue of independence of local government in terms of its institutional framework. Local administration refers to the number of local governments that must be present for each municipality. We study the order of formation Executive-administrative body of municipal formation, methods of substitution of the post of head of the local administration, the degree of involvement of public authorities. Exam-

ples of organization and internal structure of local administrations from the practice activities of municipalities. Since the local administration carries out the key issues of local importance, the number of which depends on many factors (type of municipality, size of territory, population, social environment, level of economic development, infrastructure development and other), the structure of Executive bodies can be different, as evidenced by examples from practice.

Key words: local administration, local government, municipality, the head of the local administration.

В соответствии с конституционными основами Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно определяет свои организационные структуры. Однако, в последние годы тенденции развития законодательства о местном самоуправлении явно свидетельствуют об усилении роли государства в организации муниципальной власти. В первую очередь, речь идет о возможности государства влиять на процедуру назначения на должность глав муниципальных образований, глав местных администраций. Отражается ли это на формировании самой администрации?

Согласно законодательству, местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации может являться глава муниципального образования, в следующих случаях избрания населением, избрания из состава представительного органа депутатами, назначение по конкурсу представительным органом.

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу или на сходе граждан (в поселениях, в которых сходом граждан также осуществляются полномочия представительного органа) главы муниципальных образований возглавляют местную администрацию. В отношении глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах или из состава депутатов, подобных ограничений и предписаний относительно их места в системе органов местного самоуправления федеральным законодательством не предусмотрено. В то же время главы городских и сельских поселений – административных центров муниципальных районов, в которых местная администрация не формируется в связи с осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, возглавляют представительный орган поселения.

Должность главы местной администрации также может занимать лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещении указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

На организационную схему построения местной администрации оказывает влияние численность населения муниципального образования, размер территории муниципального, социально-экономическое развитие муниципального образования и т. п. Как отмечает А. В. Елькина, прослеживается прямая зависимость структуры местной администрации от вопросов местного значения, поставленных задач, социально-экономической инфраструктуры, условий жизни граждан и иных обстоятельств [1, с. 19]. Эти характеристики могут, со временем, изменяться. Поэтому закреплять структуру администрации в таком акте, как устав муниципального образования, не представляется целесообразным.

В соответствие с ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон № 131-ФЗ), структура местной администрации отражается не в уставе муниципального образования, поскольку утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В большинстве муниципальных образований именно по такой схеме устанавливается структура местной администрации: в уставе закреплены общие положения, а непосредственно структура администрации устанавливается иным муниципально-правовым актом. Однако есть и исключения.

Например, в устав муниципального образования «Город Усть-Илимск» Иркутской области ч. 5 ст. 37 предусматривает, что структура администрации города утверждается городской Думой по представлению мэра города как главы администрации города. Далее устанавливается, что в структуру администрации города входят: мэр города – глава администрации города, первый заместитель мэра города, заместители мэра города, управляющий делами, отраслевые (функциональные) постоянно действующие исполнительные органы администрации города (управления, департаменты, комитеты и др.) в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом и финансами, в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, городского хозяйства, других сферах, предусмотренных действующими

щим законодательством по решению вопросов местного значения, их должностные лица.

Для каждого структурного подразделения принимается отдельный муниципально-правовой акт, например, решения думы г. Усть-Илимска: «Об утверждении Положения об Управлении культуры Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения об Управлении образования Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения об Управлении физической культуры, спорта и молодежной политики Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения о Финансовом управлении Администрации города Усть-Илимска».

Представляется, что такой подход к определению структуры местной администрации, т. е. закрепление на уровне устава ее основных структурных подразделений, может быть использован в относительно небольших муниципальных образованиях, без очевидных перспектив изменения территориальных, финансовых и социальных характеристик.

Организацию деятельности местной администрации, определяет регламент, который утверждается главой администрации.

Например, в регламенте работы администрации Иркутска отражены такие вопросы, как, непосредственно, организация и планирование работы администрации, порядок работы со служебной информацией, порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений администрации города Иркутска, решений Думы города Иркутска, постоянных комиссий Думы города Иркутска в администрации города; подготовка и оформление распоряжений вице-мэра, заместителей мэра города, приказов должностных лиц администрации города Иркутска, оформление копий постановлений, распоряжений администрации города Иркутска, распоряжений вице-мэра, заместителей мэра, приказов должностных лиц администрации города Иркутска; проведение экспертизы материалов, связанных с деятельностью администрации города Иркутска и предназначенных к открытому опубликованию; правовая экспертиза решений Думы города Иркутска нормативного характера, постановлений и распоряжений администрации города Иркутска нормативного характера, правовых актов должностных лиц администрации города Иркутска нормативного характера и иные.

Принимая положения об администрации муниципального образования, муниципальные образования могут предусмотреть принятие

отдельных муниципально-правовых актов, регулирующих деятельность структурных подразделений. Так, распоряжение администрации Иркутского районного муниципального образования от 21.07.2016 г. № 165 «Об утверждении Положения об администрации Иркутского районного муниципального образования» предусматривает, что структурные подразделения администрации Иркутского района создаются в соответствии со структурой администрации и действуют на основании положений.

Некоторые муниципальные образования не принимают регламенты работы администрации, ограничиваясь принятием положений о структурных подразделениях местной администрации (например, г. Усть-Илимск Иркутской области). Очевидно, что в такой мере правовое регулирование деятельности местной администрации целесообразно осуществлять в тех муниципальных образованиях, где исполнительно-распорядительный орган не имеет большого числа структурных подразделений.

Интересно, что некоторые субъекты Российской Федерации, разработали рекомендации и типовые схемы для формирования организационной структуры местной администрации. Например, в Иркутской области, такие методические рекомендации были разработаны в целях реализации Федерального закона № 131-ФЗ в 2005 году, для оказания практической помощи органам местного самоуправления при формировании организационной структуры местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Иркутской области поселения, городского округа, муниципального района.

Руководствуясь данными методическими указаниями, необходимо ориентироваться на круг вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления, которые, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, возложены на исполнительный орган конкретного муниципального образования.

В целом, формирование местной администрации напрямую не связано с участием органов государственной власти, однако такое участие может осуществляться косвенно, через главу, в случае если он назначен по конкурсу как глава местной администрации, или как глава муниципального образования. Представляется необходимым сохранить самостоятельность в формировании исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, без участия со стороны государственной власти, в целях соблюдения конституци-

онных положений, и с учетом того, что именно на местную администрацию возложено непосредственное решение всех вопросов местного значения.

Список использованной литературы

1. Елькина А. В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации / А. В. Елькина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 8. – С. 19–21.

Информация об авторе

Шастина Анжелика Размиковна – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

Author

Shastina Anzhelika Razmikovna – Senior Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative law, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ
К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ**

В статье рассматриваются проблемы и новые парадигмы правового регулирования государственного управления в Российской Федерации; вопросы правовой регламентации цифровых технологий, цифрового общества и их нравственной основы; роль государства в этих процессах. Исследуемые вопросы актуальны в настоящее время, так как непосредственно связаны трансформацией социальной и экономической политики в Российской Федерации. На федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации отсутствует системное и детальное правовое регулирование применения цифровых технологий во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Равно как и прогнозирование конкретных результатов развития сетевого информационного общества и цифрового государства. Формирование теоретических и практических представлений относительно нормативной регламентации внедрения цифровых технологий является частично предметом данной статьи.

Ключевые слова: государственное управление, качество управления, цифровые технологии.

T. V. Schukina

**MODERNIZATION OF SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE RUSSIAN FEDERATION: NEW APPROACHES
TO LEGAL REGULATION
AND ORGANIZATIONAL DECISIONS**

In article problems and new paradigms of legal regulation of public administration in the Russian Federation are considered; questions of a legal regulation of digital technologies, digital society and their moral basis; a role of the state in these processes. The issues under investigation are relevant at present, as they are directly related to the transformation of social

and economic policy in the Russian Federation. At the federal level and at the level of the constituent entities of the Russian Federation there is no systemic and detailed legal regulation of the use of digital technologies in all spheres of the life of society and the state. As well as forecasting the concrete results of the development of the network information society and the digital state. Formation of theoretical and practical views on the regulatory regulation of the introduction of digital technologies is in part the subject of this article.

Keywords: public administration, quality of management, digital technologies.

Развитие системы государственного управления проходит через определенные этапы трансформации, и основные ее изменения заключаются в появлении новых субъектов и объектов управления. Цифровые технологии, являясь инструментом (способом) формирования взаимосвязей между субъектами и объектами системы государственного управления, постепенно их модернизируют. Эти два основополагающих элемента системы приобретают новые формы и содержание. Создается новый объем и сущность правомочий и компетенции субъектов управления. Объекты управления, изменяясь в первую очередь, также обретают обновленный формат прав и обязанностей по отношению к субъекту управления и наоборот. Причем, прежде всего в этом случае, изменяется форма реализации правомочий объекта государственного управления.

Трансформация формы реализации правомочий у субъекта и объекта управления, характера выстраивания взаимосвязей между ними; появление новых инструментов данного регулирования создает условия для изменения качества управления. Осуществляется переход последнего на иной уровень. В результате процесса модификации системы государственного управления выявляется конструктивность (позитивность) изменений сути управления или же их деструктивность.

Следовательно, и значению влияния цифровых технологий на сущность государственного управления в настоящий момент сложно дать объективную оценку. Можно строить по этому поводу исключительно прогнозные предположения, формулировать стратегии, но собственно оценка роли цифровых технологий в системе государственного управления окончательно сформируется при их реализации в практической плоскости. В любом случае, применение цифровых

технологий будет иметь как свои плюсы, так и минусы, поэтому необходимо детально просчитывать те недостатки, которые будут отражаться на качестве управления. И по возможности их минимизировать, и ни в коем случае не подходить формально к обеспечению качества государственного управления.

Правовое регулирование расширяющегося спектра цифровых технологий становится для многих государств, в том числе и Российской Федерации первоочередной задачей. Изучение показателей Индекса готовности стран к сетевому обществу (Networked Readiness Index, NRI) свидетельствует о том, что «в последние годы цифровые инновации во многом были обусловлены потребительским спросом» [4]. Как отмечается в докладе «Глобальные информационные технологии 2016» не смотря на растущий спрос на цифровые продукты и цифровые услуги, лишь небольшое количество организаций и предприятий удовлетворяют его. Как с точки зрения создания цифровых продуктов, так и их потребления. Кроме того, государственный сектор участвует в цифровой экономике не достаточно активно, использование ИКТ в частном секторе в разы превышает подобные процессы в секторе государственном [5]. Заметим, что государственным органам рекомендуется осуществлять больше инвестиций в инновационные цифровые решения в целях обслуживания населения, обеспечения его более качественными социальными благами.

Наиболее заметными с позиций использования инноваций, основанных на цифровых технологиях, в мире являются семь стран. Это Финляндия, Швейцария, Швеция, Израиль, Сингапур, Нидерланды и США. Все эти государства характеризуются очень высоким уровнем внедрения ИКТ в бизнесе [6]. Лидером четвертой промышленной революции выступает Сингапур. Для них характерно наличие благоприятной информационной среды с рациональным нормативным регулированием, качественной цифровой инфраструктурой, сформированными цифровыми компетенциями у населения и бизнеса в сочетании с интенсивным внедрением ИКТ.

Российская Федерация в разрезе показателя готовности стран к сетевому обществу выглядит достаточно успешно. Это 41-е место среди стран мира по внедрению цифровых технологий. Наше государство занимает третье место в рейтинге «Готовность, влияние и использование ИКТ». Как отмечается в отчете «О глобальных информационных технологиях в 2016 году» Россия создает доступные интернет и мобильные услуги для населения, серьезно увеличивает ис-

пользование интернета на своей территории, расширяет приобретение покупок потребителями в сети интернет (онлайн-продажи). Именно это и позволяет находиться ей время ближе к медианному значению в рейтинге стран мира [7].

Существуют также определенные позиции, наиболее уязвимые в области развития информационных технологий, в Российской Федерации [8]. Они несколько «проседают» по сравнению с другими «точками» расширения пространства, где используются инновационные информационные технологии:

1. *Политическая и нормативная среда.* В ней содержатся такие показатели, как эффективность правоохранительных органов; законы, касающиеся ИКТ; судебная независимость; эффективность правовой базы при разрешении споров; защита интеллектуальной собственности; эффективность правовой базы в преодолении административных барьеров.

2. *Основы использования технологий бизнеса, интернет-бизнеса, а также общая способность бизнеса к инновациям.* В содержании данного показателя серьезную роль играет индекс государственной службы и правительства. В Российской Федерации он составляет 0,7 [9]. Общая шкала этого индекса варьируется от 0 до 1. Прежде всего, индекс отражает оценку качества предоставляемых государственных услуг он-лайн. В рейтинге стран мира по нему Российская Федерация занимает строго медианное значение. Многие страны мира вообще не уделяют этому индексу свое внимание, и его значение в отношении их рейтинга составляет – 0. Самое низкое из установленных значений индекса по его шкале измерения. Индекс «Важность ИКТ для государственного прогнозирования будущего» в Российской Федерации составляет – 3,8.

3. *Экономические воздействия.* К данному показателю относятся патентные заявки, то есть количество заявок на патенты на информационные и коммуникационные технологии. Российская Федерация здесь на 38-м месте.

Необходимо отметить, что единого мнения относительно местоположения Российской Федерации в рейтинге стран мира по формированию пространства цифровых технологий и информационного общества не существует. Тем более как мнения, касающегося самих этих явлений, и результатов внедрения цифровой экономики.

Например, высказывается точка зрения, согласно которой «анализ трендов развития экономики США показывает, что рост цифро-

вых секторов экономики, таких как телекоммуникации, финансы и т.п., в этой стране замедляется. Набирают же скорость отрасли, связанные с интеллектуальными услугами и обслуживанием человека, – наук, управленческие сервисы, образования, медицина, социальное обеспечение» [10]. Б. Славин указывает на необходимость инвестирования не в «цифру», а в интеллект человека: в науку, образование, медицину и социальное обеспечение. Блокчейн же, цифровые технологии и платформы будут развиваться независимо от влияния государства на эти процессы трансформации общества и управления [11].

В. Мау относительно цифровизации и регулирования оборота криптовалют заметил, что «Это тренд. Это не мода. Хотя никто до конца не понимает, как это будет работать. Цифровизация предполагает существование иных правил игры между государством и бизнесом. Это, прежде всего, конкурентное качество государственного управления» [3]. Другие аналитики уже в настоящее время предполагают наличие серьезных угроз для общества и государства с развитием цифрового общества. К ним относятся, например, кража цифровой личности, всеобщая автоматизация, цифровое рабство, формирование конкуренции на наличии баз данных о потребителях [12].

Несмотря на различные мнения по поводу реализации цифровой экономики, расширение пространства применения информационных технологий происходит активно с помощью государства. Принята программа «Цифровая экономика в Российской Федерации» и утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р. Программа рассчитана до 2024 года и учитывает пять базовых направлений развития цифровой экономики: 1) нормативное регулирование, 2) кадры и образование, 3) формирование исследовательских компетенций и технических заделов, 4) информационная инфраструктура, 5) информационная безопасность. Программой предусмотрены серьезные результаты внедрения цифровой экономики в Российской Федерации. Например, в отношении формирования информационной инфраструктуры предполагается охват домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет» (100 мбит/с), до 97 %; передача внутреннего сетевого трафика российского сегмента сети «Интернет» через российские серверы до 95 %.

Предлагаются новые способы предоставления государственных услуг. Так, Сбербанк России в 2019 году намерен начать выполнение полномочий многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг: получение гражданином пас-

порта, водительских прав, регистрацию права собственности на недвижимое имущество, в частности на жилые помещения [13]. Расширение спектра государственных услуг, предоставляемых многофункциональными центрами, также значительно расширится. Это – оформление регистрации фактов рождения и смерти, прием документов на получение налогового вычета; прием платежей в счет пошлин и налоговых платежей. Несколько услуг можно будет получить по одному заявлению комплексно (регистрация рождения ребенка, оформление пособий на него, запись на очередь в детский сад) [1].

Государственные служащие тоже будут повышать свои компетенции в области ИКТ. Им будут выдаваться государственные образовательные сертификаты на получение дополнительного профессионального образования по современным программам, связанным с новейшими IT-технологиями, иностранными языками и другими [2]. Таким образом, широкое распространение и использование информационных технологий изменит сущность государственного управления, его инструментарий и порядок функционирования. Новое перераспределение государственных функций, делегирование большей их доли негосударственным структурам, трансформация процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг, обновленная организация деятельности государственных и муниципальных служащих – все это значительно повлияет на качество и эффективность государственного управления.

В итоге отметим, что самые инновационные технологии без человека и его нравственной ценности в новом технологическом пространстве являются бесплодными и в определенной степени разрушающими. Блокчейн, который в настоящее время стал объектом многочисленных рассуждений, просто является саморазвивающейся системой данных. Блокчейн всего лишь интеллектуальная, самопорождающаяся и развивающаяся техническая система. Просто инструмент в руках человека. Это – часть искусственного, обезличенного интеллекта, принимающего и распределяющего любые данные, одновременно копируя на тысячи и более компьютеров. Одна запись накладывается программой на другую и группируется, образуются бесконечные цепочки данных. Каждый компьютер в этой сети считает транзакции по платежам, группировке других данных.

И даже решает задачу «выращивания» цифровых денег. Счетчик «раскручивает» на этом компьютере стоимость цифровой валюты – биткоина и др. В настоящее время в Российской Федерации и во мно-

гих странах мира нет особого законодательства по урегулированию оборота этой валюты. И она без всякого государственного вмешательства привязывается к любой мировой валюте. Происходит устранение государственного управления в области развития экономических процессов, государство уходит с этого пространства как «посредник». В результате мошенники предпочитают забирать свои «доходы» в биткоинах. Сформирован в определенной степени стихийный рынок оборота валюты. Заметим, КНР запретила у себя оборот любой цифровой валюты, так как подрывается платежная национальная система. И собственно все это может привести к стиранию государственных границ, устранению государственной самоидентификации. Существуют определенные опасности неограниченного применения цифровых технологий.

Что же должно делать государство в сложившейся реальности? Оно *обязано* регулировать на своей государственной территории бурно развивающиеся процессы формирования сетевого общества. И вот почему. Без нравственного стержня и справедливого правового регулирования любой технологический ресурс станет кнопкой уничтожения сложившейся культуры, общества и государства. Основой использования цифровых технологий должны стать разумность и социальное благо. Причем благо, защищенное государством и национальным правом. Прежде всего, регулирование применения цифровых технологий должно строиться на четко установленном нравственном базисе. Без этого цифровые отношения превратятся в деструктивные формы разрушения государственности.

Общество, используя цифровые технологии, тоже обязано ответить на такие вопросы, как нужен ли ему патриотизм? Выбирает оно регулирование виртуальной реальности или реальность, но уже в виртуальном пространстве? Выбирает ли оно существование, наполненное чувством справедливости, добра, индивидуальности личности, права выбора, взаимной помощи, сострадания?

Именно на этих нравственных приоритетах должны формироваться основы применения цифровых технологий. Во благо и созидание социума в рамках государства. Развитие гармоничной личности, с правом свободного выбора, с четко сформированными нравственными принципами, владеющими новыми технологиями – это задача государства. Разные культуры, государства должны быть самобытными. Формирование стандартного социума не приведет к трансформации и развитию общества. Только через многообразие, свободу,

уважение нравственных ценностей и деятельное совершенствование личности произойдет созидательное изменение общества.

Список использованной литературы

1. Вылегжанина У. Все включено: МФЦ окажут услуги по принципу «жизненных ситуаций» / У. Вылегжанина // Российская газета. – 2017. – 18 сент.

2. Гусенко М. Чиновников посадят на цифру / М. Гусенко // Российская газета. – 2017. – 18 авг.

3. Мау В. Мау: код экономики / В. Мау // Российская газета. – 2017. – 18 сент.

4. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Основные выводы и ключевые результаты. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/report-highlights>.

5. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Основные выводы и ключевые результаты. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016>.

6. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Основные выводы и ключевые результаты. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016>.

7. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Российская Федерация. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#economy=RUS>.

8. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Российская Федерация. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#economy=RUS>.

9. Отчет о глобальных информационных технологиях в 2016 году. Российская Федерация. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/#indicatorId=NRI.C.07>.

10. Славин Б. Спектакль о цифровизации России [Электронный ресурс] / Б. Славин. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/12/720652-spektakl-tsifrovizatsii>.

11. Славин Б. Спектакль о цифровизации России [Электронный ресурс] / Б. Славин. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/12/720652-spektakl-tsifrovizatsii>.

12. Черешнев Е. Пять угроз цифрового мира [Электронный ресурс] / Е. Черешнев. – Режим доступа: <https://www.irk.ru/news/articles/20170608/digital>.

13. Шаров А. Паспорт от Сбербанка: отделения банка будут оказывать госуслуги [Электронный ресурс] / А. Шаров. – Режим доступа: https://eadaily.com/ru/news/2017/09/05/pasport-ot-sberbanka-otdeleniya-banka-budut-okazyvat-gosuslugi?utm_source=smi2.

Информация об авторе

Щукина Татьяна Владимировна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой административного и финансового права, Липецкий филиал РАНХиГС, 398050, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3, e-mail: shukiha-tv@rambler.ru.

Author

Schukina Tat'yana Vladimirovna – Doctor of law, associate professor, Head of the the department of «Administrative and financial law», Lipetsk branch of RANEPА, Internatsionalnaya Street, 3, Lipetsk, Russian Federation, 398050, e-mail: shukiha-tv@rambler.ru.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОНЕТАРНЫМИ ВЛАСТЯМИ РОССИИ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА УСТОЙЧИВУЮ НАЦИОНАЛЬНУЮ ВАЛЮТУ

В представленном исследовании анализируется влияние действий монетарных властей на экономику страны через обеспечение устойчивости национальной валюты как неотъемлемой характеристики рыночной экономики развитого государства. Сделан вывод о том, что осуществляемая в настоящее время в России монетарная политика не только подрывает основы экономической безопасности государства, но и нарушает положения Конституции России. С целью устранения сложившейся ситуации необходимо скорректировать государственную монетарную политику, усилить автономность Центрального банка России, внести изменения в действующее законодательство. Реализация указанных в статье предложений потребует значительной перестройки действующего законодательства, однако позволят в значительной степени устранить существующие в настоящее время диспропорции в системе разделения властей, связанные с деятельностью Центрального банка Российской Федерации.

Ключевые слова: государство, деньги, инфляция, монетарная политика, экономическая безопасность.

A. N. Ustinov

THE CURRENT STATE OF ACTIVITY OF THE MONETARY AUTHORITIES IN RUSSIA

In the presented research influence of actions the monenarnykh of the authorities on national economy through ensuring stability of national currency as integral characteristic of market economy of the developed state is analyzed. The conclusion is drawn that the monetary policy which is carried out now in Russia not only undermines bases of economic security of the state, but also violates provisions of the Constitution of Russia. For the purpose of elimination of current situation it is necessary to correct the state moneratny policy, to enhance autonomy of the Central Bank of Russia, to make changes to the current legislation. Implementation of the of-

fers specified in article will demand considerable reorganization of the current legislation, however will allow to eliminate the disproportions existing now in the system of division of the authorities connected with activity of the Central bank of the Russian Federation in considerable degree.

Keywords: state, money, inflation, monetary policy, economic security.

Как отмечал В. И. Ленин, «чтобы разрушить буржуазное общество, необходимо расстроить его денежную систему» [3]. Реализацию этого лозунга мы видим на протяжении всей истории современной России, что приводит к нарушению права на устойчивую национальную валюту, «как результат, происходит сокращение рабочих мест, что повышает уровень безработицы и ухудшает уровень жизни в совокупности с еще большим снижением платежеспособного спроса. В экономике начинается кризис» [8, с. 198].

Согласно ч. 1 ст. 75 Конституции РФ, «денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются». В соответствии с ч. 2 указанной статьи, «защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти». Статью Конституции дублирует ст. 34.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», устанавливающая, что «основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста».

Таким образом, в Российской Федерации курс национальной валюты в значительной мере является результатом деятельности государственного органа. Следует отметить, что декларируемая задача по обеспечению устойчивости рубля Центральным банком России не выполняется, что «может оказать влияние на различные сферы жизнедеятельности, в том числе и развитие предпринимательства» [9, с. 25].

Во временной отрезок с 2000 по 2010 год ВВП России вырос с 383 млрд долларов до 614 млрд долларов (в постоянных ценах 1990 года) [1], а курс рубля упал с 27,95 рублей за доллар, до 30,7528 рубля за доллар [2], следует также учесть, что доллар имеет свою долларовую инфляцию, которую необходимо прибавлять к падению рубля относи-

тельно доллара. В рассматриваемый период ВВП России вырос и падение рубля возможно только в одном случае – если в рассматриваемый период количество рублей находящихся в обращении выросло более быстрым темпом, чем вырос ВВП. На 1 января 2001 года в российской экономике было 1 150,60 млрд рублей, а на первое января 2011 уже 20 011,90 млрд рублей [5]. То есть за 10 лет ВВП страны вырос в 1,6 раза, а объем российской валюты вырос в 20 раз (в среднем объем рублевой массы вырастал за год в 2 раза). Поскольку в рассматриваемый период ВВП страны рос, то можно сделать вывод, что инфляция в России никак не связана с экономической ситуацией, и является результатом постоянной эмиссии рубля.

Отметим, что внутренняя федеральная политика России заключается в тотальном контроле со стороны государства за всеми сферами жизни общества. Постоянная денежная эмиссия является одним из главных инструментов осуществления указанной политики.

Результат государственной денежной политики виден каждому гражданину России. Все граждане видят тотальное засилье импортных вещей длительного пользования, которые окружают их постоянно. Подобная ситуация сложилась по причине того, что отечественный производитель производит только то, что невозможно доставить из-за рубежа, т.е. в большинстве своем скоропортящиеся продукты питания, а также осуществляет строительство объектов недвижимости на территории страны. Любая другая деятельность по реальному производству из-за обесценивания рублевых инвестиций и необходимости конкурировать с зарубежными производителями является невыгодной. Реальное производство также является не конкурентоспособным по причине того, что реальный производитель должен конкурировать по уровню заработной платы с работниками бюджетной сферы, на заработную плату которых большей частью и уходят «напечатанные» рубли.

Указанное положение вещей не только не является правильным, но и прямо противоречит ст. 75 Конституции Российской Федерации, где говорится, что устойчивость рубля является основной задачей Центрального банка.

Одним из ключевых показателей «здоровой» экономики, является инфляция. «В Российской Федерации долгие годы Центральный банк страны борется с ней. Известно, что высокие темпы инфляционных процессов оказывают негативное влияние на экономику. Результат обесценивания денежной массы – удорожание кредитов, выдава-

емых коммерческими банками населению и предприятиям, и сильные колебания цен» [8, с. 199].

В российской Конституции имеется механизм, который теоретически должен контролировать денежную эмиссию в стране. В ст. 106 Конституции указано, что «обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии». При этом в ст. 114 Конституции указано, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Таким образом, наблюдается практически такое же противоречие, что и в регулировании деятельности Центрального банка СССР, в более худшей форме. Кроме декларируемой заботы о курсе национальной валюты, наблюдается декларирование влияния Правительства и Федерального Собрания на выполнение Центральным банком своих полномочий.

Частично понимание степени влияния Правительства и Федерального Собрания на деятельность Центрального банка можно оценить, проанализировав статью 103 Конституции, в которой указано, что к ведению Государственной Думы относится «назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации». Таким образом, можно предположить, что Председатель Центрального банка в своей деятельности подотчетен одному из наиболее легитимных государственных органов – Государственной Думе Российской Федерации. В случае, если в результате деятельности Центрального банка население страны станет жить хуже, депутаты защищающие интересы своих избирателей мгновенно освободят Председателя Центрального банка от занимаемой должности. Однако анализ влияния различных высших органов государственной власти на Центральный банк, был бы неполным без упоминания ст. 83 Конституции, в которой сказано, что Президент Российской Федерации «представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации». Таким образом, Государственная Дума не может ни самостоятельно выбрать кандидата на пост Председателя Центрального банка, ни поставить сама перед собой вопрос о его отставке. Роль Государственной Думы, в этом фундаментальном вопросе,

сводится к удовлетворению или отказе в удовлетворения решений принятых Президентом.

Следует учесть право Президента Российской Федерации присутствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, причем на заседаниях Правительства в которых участвует Президент последний, исполняет обязанности председателя. Также, согласно ст. 83 Конституции Президент «назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации», «по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров». Можно предположить, что Президент, назначающий Председателя Правительства, его заместителей, министров, ставящий вопрос о кандидатуре Председателя Центрального банка, а также ставящий вопрос об отставке Председателя, имеет исключительно большое влияние на Правительство и ЦБ РФ. Малейшее несогласие Государственной Думы по кандидатуре Председателя Правительства, его замов или министров, а также по кандидатуре Председателя ЦБ РФ может привести к глубокому конституционному и экономическому кризису.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что система разделения властей в том виде, в каком она существует в Российской Федерации, нежизнеспособна. По сути дела, Государственная Дума не может даже теоретически самостоятельно проводить независимую от Президента денежную и финансовую политику, так как единственная форма проведения самостоятельной политики Государственной Думы в этих важнейших вопросах, это провоцирование конституционного и экономического кризиса, что безусловно угрожает существованию «стабильности», столь любимой высшими государственными органами Российской Федерации в последние годы и «это возлагает на них серьезную ответственность перед обществом за стабильность финансовой сферы и экономические показатели развития страны» [4, с. 84].

Для решения этой проблемы, в соответствии с теорией разделения властей необходимо исключить влияние Президента и Правительства на ускорение инфляции российского рубля. Необходимо исключить влияние исполнительной власти на денежную эмиссию в стране, а для этого необходимо исключить пункт «б» ст. 114 Конституции РФ, согласно которому Правительство «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и де-

нежной политики», так как этот пункт противоречит самостоятельности ЦБ РФ также закрепленной в Конституции. Поскольку ст. 14 Конституции входит в состав шестой главы, то в данном случае необходимо принятие соответствующего Федерального конституционного закона.

Также, необходимо изменить п. «г» ст. 103 Конституции РФ, согласно которому в настоящее время к ведению Государственной Думы относится «назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации». Указанное положение вместе с пунктом «г» ст. 83 Конституции, согласно которому вопрос об освобождении Председателя ЦБ РФ от занимаемой должности перед Государственной Думой ставит Президент, делает невозможным влияние Государственной Думы на проводимую денежную политику. Необходимо пункт «г» ст. 103 дополнить возможностью Государственной Думы самой инициировать вопрос об освобождении Председателя ЦБ РФ от занимаемой должности, соответствующее изменение также требуется внести в ст. 14 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Существующее сосредоточение возможности проведения денежной политики в руках Президента, дает ему возможность проводить денежную политику самостоятельно, так как его власть в этом вопросе в соответствии с теорией разделения властей ограничена крайне не значительно.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации прямо указано, что главной задачей Центрального банка России является обеспечение устойчивости национальной валюты, а Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает, что обойти требование Конституции возможно приняв Федеральный закон о бюджете. Следует напомнить, что с 2000 по 2010 год, объем рублевой массы вырос в 20 раз, что привело к падению курса рубля в абсолютном значении, так и относительно доллара США.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что «было бы целесообразно определить конституционно-правовой статус Центрального банка РФ, выделив положения о нем в отдельной главе Конституции РФ» [7, с. 59].

Учитывая важность деятельности Центрального банка в деле поддержания устойчивости национальной валюты, необходимо обес-

печить реальную независимость Центрального банка, от Президента и Правительства, поскольку в настоящее время «налицо острая необходимость изменения денежно-кредитной, налоговой, антимонопольной, бюджетной, стратегической экономической политики во всех отраслях национальной экономики» [6, с. 160] Для этого необходимо скорректировать полномочия Государственной Думы, добавив в ч. 1 ст. 103 Конституции положение о том, что Государственная Дума самостоятельно может решить вопрос об освобождении Председателя Центрального банка от занимаемой должности. Этим будет достигнута ответственность Председателя ЦБ РФ перед наиболее легитимным государственным органом Российской Федерации.

Представляется необходимым внести в Конституцию России дополнительное полномочие Государственной Думы в виде принятия Федерального закона по вопросу осуществления денежной эмиссии выше установленного уровня. Например, в случае если Центральный банк считает необходимым увеличить объем рублевой массы более чем на 25 %.

Список использованной литературы

1. ВВП России по годам: 1990–2015. – Режим доступа: <http://investorschool.ru/vvp-rossii-po-godam>.
2. Доллар США (USD) с 1 июля 1992 по сегодня. – Режим доступа: <http://bhom.ru/currencies/usd/?startdate=alltime>.
3. Капитализм, социализм и демократия Шумпетер Йозеф. – Режим доступа: <http://fanread.ru/book/9167815/?page=70>.
4. Ларина О. И. Анализ организационного механизма денежно-кредитного регулирования в России / О. И. Ларина, Е. Ю. Сакало // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 1. – С. 84–94.
5. Сравнительная статистика денежной массы (M0, M2) и ВВП в России и Китае. – Режим доступа: <http://www.rcit.su/inform-dm.html>.
6. Таштамиров М. Р. Экономическая политика монетарных властей как фактор достижения абстрактной финансовой стабильности / М. Р. Таштамиров // Интерактивная наука. – 2016. – № 10. – С. 157–160.
7. Цылыковский И. В. Источники регулирования конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации / И. В. Цылыковский // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 9 (40). – С. 59–67.

8. Шишкина Н. В. Монетарная политика России, Японии и США: сравнительный анализ и оценка эффективности / Н. В. Шишкина, Е. А. Мамистова, В. А. Капков // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2016. – № 4 (51). – С. 197–206.

9. Якимова Е. М. Административно-правовые способы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / Е. М. Якимова // Вестник НГУ. Сер.: Право. – 2014. – Т. 10, вып. 1. – С. 25–30.

Информация об авторе

Устинов Андрей Николаевич – главный консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, 664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: marketgarden@rambler.ru.

Author

Ustinov Andrey Nikolaevich – Chief Consultant, Office of the Commissioner for Human Rights in Irkutsk Region, 31, Gorkiy str., Irkutsk, 664011, e-mail: marketgarden@rambler.ru.

ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В настоящей статье рассматривается понятие и нормативно-правовая основа кадрового резерва для муниципальной службы. Изучено понятие кадрового резерва муниципальной службы и цели его формирования. Изучены положения федерального и муниципального законодательства, сделан вывод о недостаточности правового регулирования основ формирования кадрового резерва для муниципальной службы на государственном уровне, что может вызывать недочеты и ошибки правоприменения. Предложено изменить действующее законодательство путем внесения в него соответствующих поправок, что позволит улучшить правовое регулирование в сфере формирования кадрового резерва муниципальной службы в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная служба, кадровый резерв, кадровая работа, кадровый резерв муниципальной службы.

А. V. Shekhirev

THE CONCEPT AND PRINCIPLES OF FORMATION OF PERSONNEL RESERVE OF MUNICIPAL SERVICE

This article discusses the concept and legal framework of personnel reserve of municipal service. Examined the concept of a personnel reserve of municipal service and the purpose of its formation. Studied the provisions of the Federal and municipal legislation, the conclusion about the insufficient legal regulation of the bases of formation of personnel reserve of municipal service at the Federal level, which may cause the shortcomings and mistakes of law enforcement. Proposed to amend the existing legislation by introducing relevant amendments.

Keywords: local government, municipal service, personnel reserve, personnel management, personnel reserve of municipal service.

Нормативное определение муниципальной службы закреплено в Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципаль-

ной службе в Российской Федерации» (далее – закон о муниципальной службе). В соответствии со статьей 2 указанного закона, муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [4]. Следует согласиться с мнением Л. Л. Тимченко, что основное предназначение муниципальной службы заключается в обеспечении реализации целей и функций государства по вопросам социально-экономического управления на местном уровне, где удовлетворяются основополагающие жизненно важные интересы человека [5, с. 131].

Учитывая значение муниципальной службы как правового института и профессиональной деятельности, законодатель строго регламентирует порядок приема на муниципальную службу. К кандидату предъявляются особые требования, непосредственно прием на службу – прохождение определенных процедур, установленных не только трудовым, но и специальным законодательством. В качестве особенности следует указать на то, что нанимателем в данном случае выступает муниципальное образование в лице уполномоченного представителя – нанимателя, которым может быть как непосредственно глава муниципального образования, так и руководитель органа местного самоуправления, а так же иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). Грамотный выбор кадров является непосредственно взаимосвязанным с качеством и эффективностью выполнения муниципальным служащим своих обязанностей.

Одной из составляющих муниципальной службы в силу прямого указания закона является кадровый резерв, формирование которого, в свою очередь, является обязательным в механизме реализации кадровой политики и одним из важнейших компонентов кадровых технологий управления персоналом в рамках муниципальной службы.

О. Ю. Никифоров, Е. И. Никифорова справедливо отмечают, что теоретические основы кадрового резерва – это, в первую очередь, определение целей, задач и понятий такого социального явления. Термин «резерв» на латинском языке буквально означает «запас чего-нибудь на случай надобности». Следовательно, кадровый резерв – это один из базовых источников комплектования и пополнения кадров, то есть специалистов той или иной сферы профессиональной деятельности. Важнейшая и основная задача этого резерва заключается в

том, чтобы найти наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые наиболее всего необходимы для профессиональной деятельности данного рода [3, с. 23].

Как справедливо отмечает А. Ю. Кирьянов, кадровый резерв должен, наряду с формированием профессионального кадрового состава, еще и обеспечивать право равного доступа к муниципальной службе [2, с. 128].

В. В. Шмидт, Т. В. Романова так же указывают на такую цель кадрового резерва, как оперативное замещение лиц на ключевых должностях организации несоответствующих по деловым или моральным качествам, или выбывающих по естественным причинам наиболее квалифицированным персоналом взамен [6, с. 123].

Формируя кадровый резерв, муниципальное образование в лице уполномоченных органов может не только подыскивать квалифицированных специалистов, но и подготавливать собственные кадры с учетом прогнозирования появления вакантных мест. При этом подготовка кадров может осуществляться с учетом специфики исторического развития самого муниципального образования, его местоположения, экономического и социального развития.

Как отмечает Н. П. Болдырева, практика показала, что «эффект резерва снижается, если ориентируются только на одного человека. Конкуренция между несколькими претендентами на одну должность повышает преимущество наиболее подготовленного кандидата. В основу включения кандидатов в список резерва кадров должны быть положены требования относительно профессиональной компетентности, творческого подхода, организаторских способностей, ответственности, высоких моральных качеств. Работа с людьми, которые рекомендованы для включения в резервный состав, создание резерва должны быть прозрачны» [1, с. 280].

Уточняя понятие кадрового резерва относительно института муниципальной службы, можно сформулировать следующее определение. Кадровый резерв муниципальной службы – это группа специалистов, сформированная в результате индивидуального отбора и комплексной диагностики, каждый из которых отвечает требованиям, предъявляемым к муниципальному служащему, а так же обладает соответствующими профессиональными, морально-этическими, психологическими и иными необходимыми для целей муниципальной службы качествами. Соответственно, формирование кадрового резерва муниципальной службы – это планомерная деятельность, целью

которой является выявление, подготовка и учет специалистов, пригодных для формирования кадрового резерва муниципальной службы, а также для замещения вакантных должностей руководящего состава муниципальной службы.

Формирование кадрового резерва муниципальной службы осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством. Как уже говорилось выше, нормативно-правовой основой формирования муниципальной службы является закон о муниципальной службе, в котором в статьях 28, 28.1 и 33 раскрывается содержание терминов «кадровая работа», «подготовка кадров для муниципальной службы на договорной основе» и понятие кадрового резерва на муниципальной службе соответственно, обозначены определенные приоритеты при осуществлении кадровой работы [4].

Следует подчеркнуть, что указанные положения закона носят общий характер, вопросы кадровой работы в законе регулируются скудно. Статья 33 закона о муниципальной службе лишь указывает на возможность создания в отдельных муниципальных образованиях кадрового резерва [4], но не определяет его понятия, не раскрывает такие важные аспекты деятельности, как формирование кадрового резерва.

А. Ю. Кирьянов отмечает, что в связи с недостаточностью федерального регулирования вопросы кадрового резерва муниципальной службы регулируются правовыми актами регионов и муниципальных образований. Исследование позволило ему выделить вопросы кадрового резерва муниципальных служащих, подлежащие нормативно-правовому регулированию на региональном и муниципальном уровнях:

- цели, задачи, принципы и понятие формирования кадрового резерва;
- определение перечня должностей, для которых необходимо формирование кадрового резерва;
- определение перечня лиц, претендующих на включение в кадровый резерв и установление требований к этим лицам;
- определение перечня лиц, которые не могут быть включены в кадровый резерв, и основания исключения из резерва;
- периодичность формирования кадрового резерва;
- назначение отделов или подразделений, исполняющих методическую, организационную, координирующую и контрольную функции;

- этапы для формирования кадрового резерва;
- теоретическая и практическая подготовка лиц, включенных в резерв организации в рамках работы с кадровым резервом;
- финансовое обеспечение для формирования кадрового резерва;
- определение правового статуса комиссии по формированию резерва и ряд иных смежных вопросов [2, с. 128].

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд выводов.

Учитывая важную роль в реализации деятельности по формированию кадрового резерва, логично предположить, что законодатель должен пойти по пути закрепления в законе о муниципальной службе основных положений о кадровом резерве муниципальной службы:

- закрепить понятие кадрового резерва для нужд муниципальной службы;
- определить принципы и способы формирования кадрового резерва;
- указать требования к специалисту, включаемому в кадровый резерв;
- определить возможности прохождения обучения и повышения квалификации специалиста кадрового резерва;
- определить порядок назначения специалиста из группы кадрового резерва на должность муниципального служащего или на муниципальную должность;
- установить сроки нахождения специалиста в кадровом резерве, в том числе возможность продления или сокращения сроков;
- регламентировать порядок исключения из кадрового резерва (причины могут быть различны: истечение срока нахождения в кадровом резерве; в связи с устройством специалиста на другую работу, несовместимую с требованиями муниципальной службы; по просьбе самого резервата; в связи с привлечением специалиста кадрового резерва к ответственности, а также совершение проступка, исключающих возможность устройства специалиста на муниципальную службу и др.).

В настоящее время при формировании кадрового резерва муниципальной службы имеются следующие проблемы:

- резерв кадров для выдвижения на руководящие должности формируется либо формально, либо по принципу личностных предпочтений, сформировавшихся у действующих руководителей по отношению к своим подчиненным, отчасти основанных на результатах

труда и профессиональных качествах сотрудников;

- работа с резервом кадров проводится формально;
- при назначении на вышестоящие должности назначения производятся не всегда из числа резервистов.

Повышение эффективности формирования качественного резерва кадров и работы с ним возможно при соблюдении комплекса условий:

- работа по формированию кадрового резерва должна проводиться в строгом соответствии с законом, при этом федеральным законодательством должны быть установлены основные критерии формирования кадрового резерва муниципальной службы, дальнейшее развитие данные вопросы должны получать в муниципальном законодательстве;

- проводимая работа должна быть прозрачна, демократична, способствовать реализации права гражданина на равный доступ к муниципальной службе;

- критерии отбора и оценки эффективности деятельности муниципальных служащих для целей кадрового резерва должны быть строго регламентированы;

- должны быть разработаны программы профессиональной подготовки, предусматривающие систему непрерывного профессионального образования муниципальных служащих, охватывающие все уровни муниципальной службы.

Недостаточность регламентации института кадрового резерва на федеральном уровне порождает недостаточную регламентацию или ее отсутствие и на муниципальном уровне. В результате в некоторых случаях нормативные акты, регламентирующие этот институт на муниципальном уровне, могут содержать коррупциогенные факторы и не в достаточной степени соответствовать нормам законодательства.

В результате проведенного исследования следует сделать вывод о недостаточности нормативного регулирования института кадрового резерва муниципальной службы на государственном уровне. Проблемы кадрового резерва муниципальной службы так же требуют изучения и на теоретическом уровне.

Список использованной литературы

1. Болдырева Н. П. Кадровое обеспечение муниципальной службы / Н. П. Болдырева // Научные исследования: от теории к

практике : материалы 4-й Междунар. науч.-практ. конф. – Чебоксары, 2015. – С. 278–280.

2. Кирьянов А. Ю. Кадровый резерв муниципальной службы: проблемы и перспективы / А. Ю. Кирьянов // Законность и правопорядок в современном обществе : сб. материалов 8-й Междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2012. – С. 126–141.

3. Никифоров О. Ю. Принципы формирования кадрового резерва муниципального предприятия / О. Ю. Никифоров, Е. И. Никифорова // Гуманитарные научные исследования. – 2014. – № 2. – С. 23–28.

4. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (в ред. Федер. закона от 26.07.2017 г. № 192-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

5. Тимченко Л. Л. О некоторых проблемах организации муниципальной службы / Л. Л. Тимченко // Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе : материалы междунар. науч.-практ. конф. (конф. посвящена 15-летию Алт. фил. РАНХиГС). – Барнаул : Алт. фил. РАНХиГС, 2016. – С. 130–137.

6. Шмидт В. В. Формирование кадрового резерва как одна из технологий кадровой работы в муниципальной службе (на примере муниципального образования «Нерюнгринский район» республики Саха (Якутия)) / В. В. Шмидт, Т. В. Романова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. – 2010. – № 3. – С. 122–125.

Информация об авторе

Шехирев Алексей Валерьевич – аспирант кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: Lekker@mail.ru.

Author

Shekhirev Alexey Valeryevich – post-graduate student of chair of constitutional and administrative law of the Baikal State University, Lenin st., 11, Irkutsk, 664003, e-mail: Lekker@mail.ru.

ОСНОВАНИЯ ИСТРЕБОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ В ХОДЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье исследованы особенности правового регулирования процедуры истребования документов при осуществлении налогового контроля. Основываясь на результатах анализа судебной практики, автор выделяет нарушения предусмотренной законом процедуры истребования документов со стороны налоговых органов в ходе проведения контрольных мероприятий. На основе анализа положений законодательства о налогах и сборах, а также судебной практики автором выявлены основные критерии законности, которым должны соответствовать требования должностных лиц налоговых органов. По результатам исследования предлагаются перспективные варианты решения проблем, возникающих в процессе применения соответствующих норм Налогового кодекса РФ.

Ключевые слова: налоговый контроль, налоговая проверка, истребование документов, налоговые органы.

S. I . Sheptunov

GROUND FOR DOKUMENT RECLAMATION DURING TAX CONTROL: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

The article is devoted to features of legal regulation of the procedure of document reclamation during tax control. The author identifies the violations by the tax authorities of the procedure prescribed by law for requesting of documents during inspections. The identification is based on the results of the analysis of judicial practice. Based on the analysis of the provisions of the legislation on taxes and fees, as well as the judicial practice the author reveals the basic criteria of legality, which must comply with requirements of officials of the tax authorities. The results of the study offers a promising solution to the problems arising in the process of applying the relevant provisions of the Tax code of the Russian Federation.

Keywords: tax control, tax audit, reclamation of documents, tax authorities.

Нарушения требований законодательства о налогах и сборах создают угрозу финансовой стабильности и экономической безопасности государства любого государства, подрывают основы добросовестной конкуренции, провоцируют социальную напряженность и нестабильность в обществе [1, с. 18].

Ежедневная деятельность налоговых органов направлена прежде всего на проведение налогового контроля, с целью обеспечения своевременного и полного поступления в бюджет налогов и сборов.

Налоговый контроль представляет собой, с одной стороны, осуществляемую в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) деятельность налоговых органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками и налоговыми агентами законодательства о налогах и сборах. С другой стороны, налоговый контроль является одним из основных институтов налогового права, объединяющим правовые нормы, с помощью которых регулируется деятельность налоговых органов по контролю за соблюдением и исполнением законодательства о налогах и сборах [3, с. 19–22].

При проведении контрольных мероприятий должностные лица налоговых органов активно используют такую форму сбора сведений о фактах хозяйственной деятельности налогоплательщика, как истребование документов и иной информации.

При этом у налогоплательщика, состоящего на учете в инспекции, осуществляющей проверку, документы и сведения запрашиваются в соответствии с требованием должностного лица, осуществляющего проверку. В отношении лиц, находящихся на учете в иных налоговых органах, налоговым органом по месту осуществления проверки направляются поручения в соответствующие территориальные инспекции.

В литературе справедливо отмечают, что налоговый контроль может быть эффективным только в том случае, когда налоговые органы обладают достаточными полномочиями по получению необходимой информации о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, достаточной, чтобы судить о том, насколько этот налогоплательщик исполняет требования налогового законодательства. В то же время достаточность полномочий не должна истолковываться как неограниченный круг полномочий [4, с. 46–49]. Участие в отношениях по истребованию документов частных субъектов обуславливает необходимость соблюдения баланса их интересов и инте-

ресов налоговых органов [5, с. 136]. Весь арсенал контрольных полномочий налоговых органов в рамках истребования необходимой информации должен быть законодательно закреплен; кроме того, он должен быть четко определенным как по перечню полномочий, так и по процедуре их реализации. Как верно указывают С. Г. Пепеляев и Р. И. Ахметшин, налоговые органы «должны руководствоваться императивным принципом, присущим административным отношениям: каждое должностное лицо выполняет только то, что прямо разрешено ему законом, т.е. действует в рамках установленной ему компетенции» [6, с. 495].

Указанная деятельность налоговых органов и их должностных лиц регламентируется нормами Налогового кодекса Российской Федерации и правовыми актами Федеральной налоговой службы Российской Федерации (ФНС РФ). Важное значение для оценки правомерности действий проверяющих имеют вступившие в силу судебные акты по вопросам применения норм НК РФ.

Формальной основой для исчисления налогов являются документы бухгалтерского учета – первичные документы и регистры, в которых налогоплательщик отражает в стоимостном выражении конкретные факты хозяйственной деятельности. Эти факты могут являться, как односторонними, так и многосторонними.

Для установления соответствия документов фактически совершенным хозяйственным операциям может потребоваться дополнительная информация: от самого налогоплательщика или от третьих лиц. Необходимость в дополнительном подтверждении возникает в случае, если у проверяющих имеются сомнения по поводу действительности и характера операций, результаты которых влияют на полноту и правильность исчисления налогов.

Поэтому в адрес налогоплательщика направляется требование не только о предоставлении документов, но и – пояснений по поводу обстоятельств, связанных с теми или иными операциями. Лицам, которые тем или иным способом связаны с деятельностью проверяемого налогоплательщика, направляются требования о предоставлении сведений о взаимоотношениях с налогоплательщиком.

Основания и условия истребования информации у налогоплательщика и третьих лиц установлены статьями 93, 93.1 Налогового кодекса и конкретизированы в Письме ФНС РФ от 17 июля 2013 г. № АС-4-2/12837 «О рекомендациях по проведению мероприятий налогового контроля, связанных с налоговыми проверками» [7],

Письме ФНС РФ от 25 июля 2013 г. № АС-4-2/13622 «О рекомендациях по проведению выездных налоговых проверок» [8].

В соответствии с п. 1 ст. 93 НК РФ должностное лицо налогового органа, проводящее налоговую проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проверки документы.

В силу пункта 1 статьи 93.1 НК РФ должностное лицо налогового органа, проводящее налоговую проверку, вправе истребовать у проверяемого налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента необходимые для проверки документы (информацию).

Согласно пункту 2 статьи 93.1 НК РФ, в случае, если вне рамок проведения налоговой проверки у налоговых органов возникает обоснованная необходимость получения информации относительно конкретной сделки, должностное лицо налогового органа вправе истребовать информацию у участников этой сделки или у иных лиц, располагающих информацией об этой сделке.

В пункте 3 статьи 93.1 НК РФ прямо предусмотрено, что в поручении об истребовании документов (информации) указывается, при проведении какого мероприятия налогового контроля возникла необходимость в представлении документов (информации), а при истребовании информации относительно конкретной сделки указываются также сведения, позволяющие идентифицировать эту сделку.

Из приведенных норм НК РФ в совокупности с иными требованиями законодательства о налогах и сборах можно выделить основные условия истребования налоговым органом информации у налогоплательщика и третьих лиц:

- лицо, у которого запрашивается информация, реально ею располагает;
- сведения должны быть необходимыми для исчисления конкретного налога в проверяемых налоговых периодах;
- требование о предоставлении информации должно быть обосновано.

Наличие у лица, которому направлено требование, запрашиваемых документов и информации, может вытекать из норм законодательства, в соответствии с которыми он обязан такие документы (информацию) вести (фиксировать), а также может быть обусловлено обычаями делового оборота.

Так, например, сделки между юридическими лицами совершаются в простой письменной форме, а заключению договора поставки, как правило, предшествует обмен предложениями по предмету и

иным условиям сделки, предоставление уставных документов и платежных реквизитов. Следовательно, истребование копий договоров, приложений к ним, обусловлено предположением об их наличии у контрагентов.

Мероприятия налогового контроля имеют конкретные цели, обусловленные обязанностями налоговых органов и их должностных лиц, основная из которых: контроль за правильностью и полнотой уплаты налогов.

Каждый налог является установленным, когда определены основные элементы налогообложения. Эти элементы, конкретизированные в специальных главах второй части НК РФ, индивидуализируют налог, являющийся предметом проверки. Кроме того, любая проверка – будь то камеральная проверка налоговой декларации или выездная налоговая проверка за несколько налоговых периодов – ограничена временными рамками. Отсюда следует, что истребуемые документы (информация) должны быть связаны с налогом, правильность исчисления и уплаты которого проверяется в конкретном календарном периоде.

Обоснованность требования считается должностными лицами формальным основанием, которое ограничивается ссылкой на проведение проверки в отношении конкретного лица. Законодательство о налогах и сборах не содержит какого-либо определения понятия обоснованности применительно к истребованию документов (информации) применительно к ст. 93, 93.1 НК РФ.

Вместе с тем, согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 31 Кодекса налоговому органу предоставлено право требовать в соответствии с законодательством о налогах и сборах от налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основанием для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов.

Следовательно, налоговые органы вправе истребовать, а налогоплательщики и иные лица обязаны представить документы, которые связаны непосредственно с исчислением и уплатой налогов. Юридическая и фактическая связь документов (информации) с налогообложением конкретного налогоплательщика за определенный налоговый

период в рамках мероприятий налогового контроля и составляет суть обоснованности их истребования.

Запросы налоговых органов, их должностных лиц, не отвечающие перечисленным основным условиям, могут быть признаны не соответствующими нормам законодательства о налогах и сборах, что влечет следующие правовые последствия:

– налогоплательщик, руководствуясь положением п/п 11 п 1 ст. 21 НК РФ, имеет право не выполнять такое требование;

– сведения, полученные в соответствии с требованием, не соответствующим нормам НК РФ, не имеют доказательственной силы в соответствии с ст. 68, ч. 4 ст. 75 АПК РФ.

Перечисленные последствия непосредственно влияют на права и обязанности налогоплательщиков, действительность решений налоговых органов и могут быть реализованы как в повседневной практике, так и при обжаловании актов (действий) налоговых органов и их должностных лиц, причем и в рамках специального обжалования конкретных требований и в рамках рассмотрения жалоб на универсальные решения по итогам выездных налоговых проверок.

Среди объектов требований налоговых органов можно выделить следующие категории информационных ресурсов: первичные бухгалтерские документы и регистры бухгалтерского учета, пояснения налогоплательщика, его контрагентов и третьих лиц, иная информация.

В соответствии с подпунктами 3 и 5 пункта 1 статьи 23 НК РФ налогоплательщик обязан вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах.

Общее правило хранения документов предусмотрено подпунктом 8 пункта 1 статьи 23 НК РФ. Оно закрепляет обязанность налогоплательщика обеспечивать сохранность данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также подтверждающих доходы, расходы и уплаченные налоги в течение четырех лет.

Кроме того, ст. 29 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» [9] обязывает организации хранить первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерскую (финансовую) отчетность, аудиторские заключения о ней в течение сроков, устанавливаемых в соответствии с правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет после отчетного года.

Первичные документы бухгалтерского учета отражают сведения о конкретных операциях – фактах хозяйственной жизни предприятия. Регистры бухгалтерского учета содержат сводную информацию о данных первичных бухгалтерских документов за отчетный (налоговый) период.

В соответствии со статьей 23 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщики обязаны представлять налоговому органу необходимую информацию и документы в случаях и порядке, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

Данной обязанности налогоплательщика корреспондирует право налоговых органов в соответствии со статьей 31 Налогового кодекса Российской Федерации требовать от налогоплательщика или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов в отношении конкретного налогового периода.

При сопоставлении регистров и первичных документов налогоплательщика можно оценить достоверность и точность отражения сведений для целей налогообложения. Сравнение результатов проверки документов налогоплательщика с документами, предоставленными его контрагентами и третьими лицами, позволяет объективно подтвердить или опровергнуть предоставленные налогоплательщиком сведения, оценить правильность формирования налоговой базы и, соответственно, объем действительных налоговых обязательств.

При выявлении разночтений в документах налогоплательщика, его контрагентов и третьих лиц, требуется установить реальное содержание хозяйственных операций, для чего налоговым органом запрашиваются пояснения по конкретным аспектам деятельности указанных лиц, связанной с проверкой.

Необходимость наличия разночтений в представленных налогоплательщиком документах, как основания для истребования дополнительных документов, подтверждено судебной практикой. Так, ВАС РФ в Определении от 20 января 2012 г. № ВАС-14951/11 [10], указал, что в тех случаях, когда налоговый орган при проведении камеральной налоговой проверки не выявил ошибок и иных противоречий в представленной налоговой декларации, оснований для истребования

у налогоплательщика объяснений, а также первичных учетных документов нет.

Целостная картина деятельности налогоплательщика может быть сформирована, если у налогового органа имеется весь комплекс сведений о налогоплательщике и совершенных им в проверяемом периоде операциях. В таком случае запрашивается деловая переписка, сведения о контактных данных контрагентов и третьих лиц, их представителях, информация об использовании интернет-ресурсов и прочая информация. Указанные сведения могут быть предоставлены банками, транспортными организациями, операторами мобильной связи, интернет-провайдерами и иными лицами, так или иначе обеспечивающими деятельность налогоплательщика.

Вместе с тем требования должностных лиц, не отвечающие условиям обоснованности, могут быть признаны незаконными в судебном порядке.

Так, Высший арбитражный суд, признавая правомерным отказ Федеральной службы государственной статистики по Чукотскому автономному округу (Чукотстат) в предоставлении документов статистической отчетности по требованию налогового органа указал, что документы, запрошенные инспекцией у Чукотстата, являются первичными статистическими данными, необходимыми для формирования официальной статистической информации. Обязанность по представлению указанных данных субъектам официального статистического учета возложена на респондентов статьей 8 Федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Документы, истребованные налоговым органом, не являются данными регистров бухгалтерского учета и (или) иным документальным подтверждением данных об объектах, подлежащих налогообложению либо связанных с налогообложением, на основании которых в силу пункта 1 статьи 54 Кодекса налогоплательщик-организация исчисляет налоговую базу по итогам каждого налогового периода, поэтому не могут свидетельствовать о каких-либо нарушениях со стороны налогоплательщика (см.: Определение ВАС РФ от 8 ноября 2012 г. № ВАС-11890/12 [11]).

На практике, главным образом в период выездных налоговых проверок, должностные лица налоговых органов запрашивают в первую очередь весь объем регистров бухгалтерского учета, на основе которого формируются налоговые декларации налогоплательщика.

После исследования сводных данных регистров налогоплательщика направляются детализированные требования о предоставлении документов в части конкретных сделок.

На основе анализа документов об этих сделках направляются запросы контрагентам и третьим лицам о предоставлении документов и сведений о взаимоотношениях с проверяемым налогоплательщиком. При этом запросы формулируются таким образом, что лицо, которому они адресованы, не имеет возможности оценить их законность с точки зрения указанных норм НК РФ.

Вместе с тем существенность такой оценки обусловлена, во-первых, требованием соблюдения коммерческой тайны контрагентов, во-вторых, исключением возможности поставить под сомнение фактически правомерную сделку по формальным несоответствиям в документах контрагентов. Это наиболее важно в практике применения налоговых вычетов по НДС, поскольку они предоставляются на основании счетов-фактур (ст. 169 НК РФ) и только в том случае, если последние не вызывают сомнений в их достоверности и формальном соответствии нормам закона.

В идеальной схеме хозяйственной операции товар (работа, услуга) реализуются продавцом (подрядчиком) покупателю (заказчику), который их оплачивает. На действительности же товар может проходить от производителя до конечного покупателя целую цепочку последовательно совершаемых сделок, каждая из которых в стоимостном выражении является элементом формирования налоговой базы налогоплательщиков.

В таких сложных случаях налоговые органы находят недостаточным ограничиться запросами сведений только у одной пары контрагентов, направляя требования (поручения об истребовании) лицам, участвующим во всей цепи реализации товара. Часто в своих требованиях должностные лица налоговых органов указывают на связь запроса с проверкой деятельности лица, являющегося производителем продукции.

Предоставляя документы о приобретении и реализации товара конкретного производителя, конечный покупатель может не иметь договорных связей с ним. Однако в ответе на запрос налогового органа он указывает на наличие такой связи постольку, поскольку такая связь обусловлена требованием о предоставлении документов.

В силу действия принципа презумпции добросовестности налогоплательщиков предполагается, что действия налогоплательщика,

имеющие своим результатом получение налоговой выгоды, экономически оправданы, а сведения, содержащиеся в налоговой декларации и бухгалтерской отчетности, – достоверны.

Представление налогоплательщиком в налоговый орган всех надлежаще оформленных документов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в целях получения налоговой выгоды является основанием для ее получения, если налоговым органом не доказано, что сведения, содержащиеся в этих документах, неполны, недостоверны и (или) противоречивы.

Сведения, полученные от третьих лиц и необоснованно связанные с деятельностью налогоплательщика, позволяют налоговым органам признать документы налогоплательщика неполными, недостоверными и (или) противоречивыми, что может повлечь за собой доначисление налога, пени и привлечение к налоговой ответственности.

Поэтому при установлении действительных налоговых обязательств налогоплательщика, что является основной целью любой налоговой проверки, необходимо критически оценивать как требования налоговых органов (их должностных лиц) о предоставлении документов, так и сведения, поступившие по запросам налоговых органов.

В частности, целесообразно установить:

- к каким налоговым периодам относятся, соответственно, запрашиваемая и предоставленная информация;
- является ли информация, предоставленная третьими лицами, исчерпывающей и соответствует ли она действительности;
- каких конкретно лиц она характеризует;
- какие конкретно факты содержит;
- соответствуют ли сведения (документы) формальным признакам, установленным законом или иным нормативным актом.

Такая критическая оценка документов, полученных по запросам налоговых органов, позволяет избежать произвольного истолкования сведений, полученных налоговым органом. Значимость критической оценки полученных документов определяет и тот факт, что информация, полученная по запросам, включается налоговым органом в материалы налоговой проверки в качестве документального основания для вывода о совершении налогового правонарушения.

Согласно п. 4 ст. 101 НК РФ при рассмотрении материалов налоговой проверки исследуются представленные доказательства, в том числе документы, ранее истребованные у лица, в отношении ко-

торого проводилась налоговая проверка, документы, представленные в налоговые органы при проведении камеральных или выездных налоговых проверок данных лиц, и иные документы, имеющиеся у налогового органа. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением настоящего Кодекса.

Из положений статей 93, 93.1 НК РФ следует, что они регулируют отношения об истребовании и предоставлении документов, характеризующих или непосредственно связанных с деятельностью именно проверяемого налогоплательщика.

Таким образом, проведенный анализ судебной практики показывает, что в ходе проведения контрольных мероприятий налоговые органы допускают нарушения предусмотренной законом процедуры истребования документов. Вместе с тем, истребование документов, как одна из форм налогового контроля, должно осуществляться в строгом соответствии с требованиями законодательства о налогах и сборах. Документы, полученные на основе требований налогового органа, вынесенных с нарушением закона, не могут быть признаны достоверным доказательством и являться основанием для привлечения налогоплательщика к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах.

Список использованной литературы

1. Кобзарь-Фролова М. Н. Роль и значение налогового контроля и учета налогоплательщиков в предупреждении налоговой деликтности / М. Н. Кобзарь-Фролова // Финансовое право. – 2010. – № 7. – С. 18–23.

2. Маслов К. В. Правовое регулирование информационного обеспечения налогового администрирования : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Маслов. – Омск, 2011. – 195 с.

3. Налоговое право : учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 2003. – 591 с.

4. Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / под ред. А. А. Ялбулганова. – М., 2007. – 436 с.

5. Определение ВАС РФ от 20 января 2012 г. № ВАС-14951/11 [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Определение ВАС РФ от 8 ноября 2012 г. № ВАС-11890/12 [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Орлов М. Ю. Истребование документов в ходе налогового контроля: законодательное регулирование и практика / М. Ю. Орлов // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 46–49.

8. Письмо ФНС РФ от 17 июля 2013 г. № АС-4-2/12837 «О рекомендациях по проведению мероприятий налогового контроля, связанных с налоговыми проверками» [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Письмо ФНС РФ от 25 июля 2013 г. N АС-4-2/13622 «О рекомендациях по проведению выездных налоговых проверок» [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Ялбулганов А. А. Налоговый контроль: экономические издержки проведения и их правовое регулирование / А. А. Ялбулганов, Д. В. Корф // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 8. – С. 19–22.

Информация об авторе

Шептунов Сергей Иванович – Вице-Президент по правовым вопросам Ассоциации торгово-промышленных предприятий «Группа «ОША», 644099, г. Омск, ул. Орджоникидзе, дом 11, рабочий телефон (3812) 250349, e-mail: ssheptunov@osha.ru.

Author

Sheptunov Sergey Ivanovich – Vice-President for Legal Affairs, the Association of commercial and industrial enterprises «OSHA Group», Ordjonikidze st., 11, Omsk, 644099, e-mail: ssheptunov@osha.ru.

**Н. Э. Шишкина,
Е. И. Ращупкина**

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ РЯДА СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

В статье рассматриваются некоторые вопросы, связанные с генезисом и трансформацией понимания прав человека – очевидным изменением их объема и содержания (личностные, соматические, гендерные права, права человека при применении биомедицинских технологий, изменения концепции информационного пространства и информационной безопасности и прочее), а также общесоциальные детерминанты возникновения и развития теории прав человека в указанных рамках, история правового регулирования общественных отношений, связанных с телесными потребностями человека, отражение их в историческом разрезе, современное регулирование соответствующих отношений, содержание соматических прав, их место в системе прав.

Ключевые слова: права человека, теория прав человека, соматические права, эвтаназия.

**N. E. Shishkina,
E. I. Rashchupkina**

HUMAN RIGHTS: TO A QUESTION OF CONCEPTION OF SEVERAL CURRENT TENDENCIES

The article deals with some issues related to a genesis and transformation of conception of human rights, such as obvious volume and content change (the personal, somatic and gender rights, human rights in applying of biomedical technologies, change of the concept of informational space and data security, etc.). The article also considers all-social determinants of genesis and development of the theory of human rights in the specified framework. Attention is paid to the history of legal regulation of the public relations concerning corporal needs of the person, historical reflection and modern regulation of the relations. The authors analyze content of the somatic rights, their place in the system of the human rights.

Keywords: human rights, human rights theory, somatic rights, euthanasia.

Человек как одна из составляющих элементов феномена государства представляет особый интерес («арифметическая теория» государства). Именно он является одним из главных ресурсов государства и носителем власти. Общество в своей организации заинтересовано в государстве, как механизме общественного управления, а человек «привязывается» к последнему, как носителю определенных гарантий. Этот механизм находит свое воплощение в признании государством ряда возможностей, притязаний человека. Речь идет о правах человека.

Конституционное право России различает права человека и гражданина (на доктринальном и практическом уровнях). Наиболее часто отечественная наука описывает четыре вида основных прав человека и гражданина: личные права (на жизнь, неприкосновенность личности, жилища и др.), политические права (избирательные права, свобода слова, объединения и др.), социально-экономические и культурные права (право собственности, право на забастовку, свобода литературного, научного и других видов творчества и т.д.), а также равноправие в различных его формах (гендерное, этническое, независимо от социального положения и др.). Такая классификация является определенным достижением российской науки. Она обладает большей определенностью и точностью, чем классификации в зарубежных источниках.

Сегодня одни и те же права человека, которые закреплены в международных актах и нормах внутригосударственного законодательства стран мира наполняются разным содержанием. Основные причины такой разницы:

- в сути самой правовой системы конкретного государства;
- в уровне современного развития общефилософского и человекоцентристского подхода в осмыслении прав человека;
- в стремительном развитии биомедицинских технологий и трансформации информационного пространства, которые открывают новые тенденции и возможности в реализации прав человека;
- в социально-культурной природе регулирования прав человека, в том числе в отдельно взятых государствах.

Сейчас очень актуален баланс между интересами человека и государства. Именно в признанных государством правах и обязанностях человека раскрываются основные принципы их взаимоотношений.

Конституция РФ 1993 г. [1] закрепляет права и свободы человека и гражданина принципиально по-иному, чем в ранних советских конституциях. Впервые трансформацию понимания и закрепления прав человека мы видим в Конституции РСФСР 1978 г. [2]. Изменения в разделе II Конституции РСФСР 1978 г. «Государство и личность» стали первым результатом приведения конституционного законодательства нашей страны к нормам международного права о правах и свободах человека [3, с. 4].

Следующим шагом к пониманию прав человека стал отказ от классового подхода при их закреплении. Классово-идеологический подход к правам человека приводил к подавлению личности, запрету свободно мыслить, высказывать и защищать свои позиции. Ныне человек, его права и свободы признаны высшей ценностью государства; их признание, соблюдение и защита – обязанность государства, идеологическое и политическое многообразие гарантируется государством, введен запрет на установление государственной и обязательной идеологии ст. 13 Конституции. Отходя от классового понимания человека («трудящийся»), современное конституционное право останавливается на категориях «человек» и «гражданин», характерных и для международного уровня. Конституция РФ содержит оба понятия, поскольку каждое из них отражает различные аспекты статуса личности.

Конституция РФ устанавливает приоритет интересов личности перед интересами государства, обязанность государства охранять права и свободы человека от посягательства (ст. 17, 61, 63), правовые ответственность государства за вред, правовые причиненный личности (ст. 53), возможность законного ограничения прав и гражданские свобод в гражданские исключительных случаях (ст. 55, правовые 56), дает основу для появления, становления и развития институтов гражданского общества.

Вместе с тем планка развития общественных отношений сейчас настолько поднялась, что ставит перед государственно-правовым осмыслением новые задачи. К ним можно отнести и развитие теории «соматических прав» человека.

«В науке конституционного права многие вопросы, возникающие в связи с реализацией прав человека по отношению к его телу (то есть с позиций соматического подхода) выносятся в разряд конститу-

ционно-правовых проблем и связываются с реализацией основных (конституционных) прав человека – права на жизнь, достоинство, личную неприкосновенность, тайну частной жизни, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, права на благоприятную окружающую среду и ряда других [4, с. 6].

Понятие «соматические», или «личностные права» ввел в юридическую науку В. И. Крусс, а теория «соматических прав» получила свое дальнейшее развитие в работах М. А. Лаврика, А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцева.

«Под соматическими правами следует понимать признанную обществом и государством возможность определенного поведения, выражающуюся в полномочиях по распоряжению человеком своим телом. То есть это соматические притязания, получившие признание общества и правовое закрепление. Формы правового закрепления и наименования данных прав могут быть различны, возможно установление определенных правовых ограничений на их использование, главное здесь – принципиальное признание права» [5, с. 14].

Завершенный перечень «соматических прав» человека составить достаточно сложно. Это связано прежде всего с тем, что идет перманентное переосмысление природы «соматических прав», их содержание все время насыщается новыми категориями, возможностями и притязаниями человека. Тем не менее, в литературе выделен определенный круг «соматических прав». Вместе с тем открытым остается вопрос о месте «соматических прав» в системе прав человека. В литературе обозначены несколько позиций. Например, В. И. Крусс вообще не вводит эту категорию в число конституционных прав человека, А. И. Ковлер указывает, что соматические права – это разновидность личных прав, М. А. Лаврик устанавливает связь соматических прав с социально-экономическими и культурными правами.

Сейчас важно понять само содержание исследуемого права, тем более, что его проявление в глубоком теоретизировании доходит иногда до крайних позиций, а практика признания и закрепления ряда категорий в законодательстве некоторых зарубежных стран для России и вовсе не приемлема в силу «исторической памяти», менталитета, проявлений религиозных воззрений.

К «соматическим правам» человека в трудах исследователей относят:

– право на смерть как свободу (возможность) человека сознательно и добровольно в выбранный им момент времени уйти из жиз-

ни избранным и доступным ему способом (суицид и эвтаназия). В России, в отличие от некоторых зарубежных стран (Бельгия, Нидерланды, Швейцария, Люксембург и др.), эвтаназия запрещена. И это положение дел давно является предметом оживленных дискуссий. Право на «хорошую смерть» давно стало частью права на жизнь в странах, где признается, что человек сам волен определять, когда и при каких обстоятельствах он может уйти из жизни;

– права человека относительно его органов и (или) тканей: в понимании соматических прав человека особо важны особенности реализации статуса реципиента, живого донора и донора-трупа в процессе трансплантации. В России и в мире существует достаточно развитое законодательство в сфере трансплантологии. Предметом широких дискуссий является вопрос о праве человека на свое тело после смерти и как часть этой проблемы – вопрос о праве на изъятый орган. Признавая трансплантацию, необходимо признавать и определенные соматические права в этой сфере у доноров, реципиентов и обеспечивать их защиту. К сожалению, ясности в этом вопросе не принесло и решение Конституционного Суда РФ по вопросу презумпции согласия при посмертном донорстве. «Однако разрешение этого вопроса – при том, что и та (презумпция согласия. – *Авт.*), и другая нормативная модель (модель «испрошенного согласия». – *Авт.*) является допустимой как с точки зрения конституционных установлений, так и с точки зрения положений международно-правовых актов – составляет прерогативу федерального законодателя и не относится к компетенции Конституционного суда»;

– сексуальные права человека: новая для права категория, но, тем не менее, ВОЗ под сексуальными правами понимает «возможность искать, получать и передавать информацию, касающуюся сексуальности, сексуальное образование, выбор партнера, возможность решать, быть человеку сексуально активным или нет, самостоятельно решать вопрос о добровольных сексуальных контактах, вступлении в брак».

– репродуктивные права человека: по определению ВОЗ – право мужчин и женщин на получение информации и на доступ к безопасным, эффективным, недорогим и доступным способам регулирования рождаемости, в соответствии с их выбором, а также право на доступ к надлежащим службам здравоохранения, которые могут обеспечить для женщин безопасные беременность и роды, а также создать для

супружеских пар наилучшие возможности для того, чтобы иметь здорового ребенка;

– право на перемену пола, то есть изменение пола с мужского на женский и женского на мужской. Основанием для данного права при его признании является заболевание, связанное с нарушением гендерной идентичности (транссексуализм), а юридическим – право на охрану здоровья. Воля российского законодателя в этой сфере четко не выражена, и правовое регулирование носит пробельный характер.

Таким образом, под соматическими правами можно понимать «признанную обществом и государством возможность определенного поведения, выражающуюся в полномочиях по распоряжению человеком своим телом» [5, с. 17]. Формы правового закрепления и наименования данных прав могут быть различны, возможно установление определенных правовых ограничений на их использование, главное здесь – принципиальное признание государством подобных прав.

Соматические права человека являются общепризнанными, но примеры их правового закрепления есть (Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека 1997 г., Декларация о генетических данных человека 2003 г., Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине 1996 г. и Дополнительные протоколы к ней (1998 г., 2002 г.). Огромную роль в формулировании и признании репродуктивных прав сыграла Международная конференция по народонаселению и развитию (Каир, 1994 г.).

Таким образом, под соматическими правами можно понимать «признанную обществом и государством возможность определенного поведения, выражающуюся в полномочиях по распоряжению человеком своим телом» [5, с. 17]. Формы правового закрепления и наименования данных прав могут быть различны, возможно установление определенных правовых ограничений на их использование, главное здесь – принципиальное признание государством подобных прав.

Соматические права человека являются общепризнанными, но примеры их правового закрепления есть (Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека 1997 г., Декларация о генетических данных человека 2003 г., Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине 1996 г. и Дополнительные протоколы к ней (1998 г., 2002 г.).

Для доктрины и практики конституционного права важно не только признание прав человека, но и то, какой смысл и объем мы в них закладываем. Права человека в конституционном праве носят универсальный характер. Через систему прав человека мы устанавливаем определенные общечеловеческие стандарты, возможности реализации интересов личности. В том, как в государстве закрепляется и реализуется система прав человека, мы видим, как одновременно с ними реализуются международные требования к свободе личности. И в этом смысле особое значение приобретает задача осмысления прав человека и их истинного содержания в современных условиях, с учетом изменения информационного пространства, в котором находится человек, разработки и применения новых биомедицинских технологий, изменения общей социальной канвы и направленности реализации прав человека. Именно указанные выше изменения внешнего мира позволяют нам говорить о ряде предпосылок к выделению новых видов прав. А само появления «теорий прав» («соматических», «гендерных») говорит о развитии науки конституционного права и развитии взглядов на понимание прав человека в целом.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации (принята ВС РСФСР 12.04.1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.
3. К 150-летию Судебной реформы в России. – Режим доступа: <http://www.rusconstitution.ru/term/145>.
4. Лаврик М. А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Лаврик. – Омск, 2006. – 25 с.
5. Лаврик М. А. К теории соматических прав человека / М. А. Лаврик // Сибирский юридический вестник. – 2005. – № 3. – С. 16–26.

Информация об авторах

Шишкина Наталья Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор, кафедра конституционного права и теории права, Юридический институт ИГУ, 8 (3952) 52-11-82, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: shishkina1957@rambler.ru.

Расчупкина Екатерина Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, кафедры конституционного права и теории права, Юридический институт ИГУ, 8 (3952) 52-11-82, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: e.raschupkina@gmail.com.

Authors

Shishkina Natalya Eduardovna – Doctor in Law, Professor, Department of Constitutional Law and Theory of Law, Law Institute of Irkutsk State University, 8 (3952) 52-11-82, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya Str., 10, e-mail: shishkina1957@rambler.ru.

Rashchupkina Ekaterina Ivanovna – PhD in Law, Senior Professor, Department of Constitutional Law and Theory of Law, Law Institute of Irkutsk State University, 8 (3952) 52-11-82, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya Str., 10. e-mail: e.raschupkina@gmail.com.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Актуальность настоящего исследования обусловлено важностью повышения качества антикоррупционной политики, в том числе в целях повышения уровня безопасности предпринимательской деятельности. Сделан вывод о том, что коррупция таит в себе угрозу общенационального масштаба. В результате совершения правонарушений коррупционной направленности значительно уменьшается эффективность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; утрачивается авторитет публичной власти; нередко наносится серьезный материальный ущерб как государству в целом, так и отдельно взятому человеку, предпринимательскому сообществу; нарушаются права и законные интересы человека и гражданина. Необходимо повышать качество организационно практических мер реализации антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, государственное управление, безопасность, предпринимательская деятельность, права человека.

E. M. Yakimova

**ORGANIZATIONAL AND PRACTICAL MEASURES
OF REALIZATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY
IN THE SYSTEM OF SAFETY OF BUSINESS ACTIVITY**

Relevance of the real research it is caused by importance of improvement of quality of anti-corruption policy including for increase in level of safety of business activity. The conclusion is drawn that corruption poses in itself threat of national scale. As a result of commission of offenses of corruption orientation the efficiency of activity of public authorities and local governments considerably decreases; the authority of the public power is lost; the serious material damage both is quite often caused to the state in general, and to separately taken person, enterprise community; the rights and legitimate interests of the person and citizen are violated. It is

necessary to increase quality organizationally of practical measures of realization of anti-corruption policy.

Keywords: corruption, public administration, safety, business activity, human rights.

Антикоррупционная политика направлена на изменение качества государственного управления во всех сферах жизнедеятельности, в том числе направлена на обеспечение безопасности предпринимательской деятельности [1, с. 216].

Организационно-практическая составляющая борьбы с коррупцией включает в себя различные компоненты механизма антикоррупционной политики: различные элементы механизма антикоррупционной политики, способы ее реализации. Как уже отмечалось выше, данный механизм включает большое число составляющих: правотворческую; правоприменительную; интерпретационную; доктринальную; правообучающую формы.

Элементы механизма антикоррупционной политики включает различные органы власти, которые осуществляют выработку антикоррупционной политики и их претворение в жизнь.

Например, специально для создания непротиворечивой системы противодействия коррупции создан Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

Согласно Конституции Российской Федерации, Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (ст. 114, ч. 1, п. «д»).

Детализируя положения Конституции, ст. 20 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ закрепляет полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению государственной безопасности нашей страны, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что Правительство России организует реализацию антикоррупционной политики России.

В рамках борьбы с преступностью правоохранительные органы (в том числе МВД России, ФСБ России) проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупции [5, с. 156].

В настоящее время разработан и действует комплекс наиболее эффективных организационно-правовых мер, направленных на про-

тиводействие коррупции. В указанную совокупность правовых способов борьбы с коррупцией включены следующие направления:

1) формирование специального антикоррупционного законодательства на федеральном и региональном уровнях;

2) изменение текущего законодательства с учетом антикоррупционной политики государства;

3) развитие системы мониторинга правоприменения и разработка показателей действий законов и иных нормативных правовых актов;

4) юридическая регламентация статуса органов государственной и муниципальной власти и их служащих;

5) организация и проведение антикоррупционной экспертизы.

В частности, одной из форм антикоррупционной политики является ее правовой мониторинг. Данный мониторинг коррупционных интересов в России «должен включать следующие элементы: институционально-правовой, касающийся законотворческого и правоприменительного обеспечения антикоррупционных действий органов государственной и муниципальной власти, а также различных структур гражданского общества (фондов, движений, партий, профсоюзов и др.); б) организационный, предполагающий функционирование антикоррупционных институтов (правоохранительных органов, советов, Общественной палаты и др.), а также взаимодействие с международными структурами; в) правокультурный, определяющий отношение населения столицы и регионов России, в том числе представителей власти, мелкого, среднего и крупного бизнеса, церкви и иных религиозных организаций к сформировавшемуся в стране за последние годы коррупционному механизму, основным направлениям и результатам национальной антикоррупционной правовой политики» [2, с. 8].

Важное значение имеет и антикоррупционная экспертиза. Цель антикоррупционной экспертизы – это «выявление и устранение правовых допущений коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы» [4, с. 11].

Реализация данной цели имеет важное значение. Так, коррупциогенная норма влечет за собой коррупционные правонарушения. Данная норма не отвечает целям и задачам правового регулирования, в то время как, обычная правовая норма направлена на регулирование важнейших общественных отношений, а также рассчитана на неоднократное соблюдение, применение, исполнение в современной жизни общества. Коррупциогенная же норма, имеющая де-юре такое же

функциональное назначение, фактически уменьшает эффективность воздействия права на общественные отношения. Ликвидация коррупциогенных норм допустима в процессе создания правового предписания органа, принявшего акт, либо в процессе осуществления обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и законных интересов общества, государства уполномоченными государственными органами, включая органы прокуратуры. Таким образом, именно увеличение влияния правовых норм на социальные процессы и обеспечение законности, единства правового пространства – есть позитивный результат устранения коррупциогенных факторов в правовых нормах.

Рассматривая вопрос о механизме проведения антикоррупционной экспертизы, необходимо отметить, что в специальной литературе наблюдаются различные мнения по данной проблеме, прежде всего это касается понимания механизма как процедуры или процесса. Прежде всего, назначение есть основание проведения антикоррупционной экспертизы. Мероприятия по подготовке заключения включают в себя как организационные аспекты, так и непосредственное проведение экспертизы по Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства № 96. Если изобразить в виде схемы механизм проведения антикоррупционной экспертизы, то можно усмотреть следующую последовательность:

- первичная экспертиза осуществляется создателями проектов нормативных правовых актов, обязанных размещать на своем официальном ресурсе в Интернете, для проведения инициативной экспертизы независимыми экспертами и неаккредитованными институтами гражданского общества и гражданами;

- последующая экспертиза проводится после принятия нормативных правовых актов разработчики, которые направляются на государственную регистрацию в Минюст России или его территориальные подразделения;

- обязательная экспертиза проходит после вступления в законную силу нормативных правовых в органах прокуратуры (органах исполнительной власти субъектов в отношении муниципальных нормативных правовых актов).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов нормативных правовых актов является достаточно эффективной мерой в борьбе с коррупцией

в стране. Однако для обеспечения объективности исследования и получения истинного, справедливого результата, при проведении экспертизы необходимо учитывать профессионализм практических работников, специалистов, которые должны обладать достаточными знаниями, умениями и навыками не только в юриспруденции и правотворческом процессе, но и в области противодействия коррупции, лингвистики и русского языка.

Относительно различных форм антикоррупционной политики России можно отметить следующее.

Правотворческая форма антикоррупционной политики России развивается достаточно активно. Как указывалось выше, в России принято большое число законодательных и подзаконных актов в сфере борьбы с коррупцией. Однако, например, не приняты «Основы антикоррупционной политики Российской Федерации».

Правоприменительная форма антикоррупционной политики связана с реализацией нормативно-правовых актов в реальной жизни. В данном случае можно говорить о большом числе сложностей.

Например, можно констатировать, что суть самой административной реформы как в России, так и во многих других странах, заключается в претворении в жизнь концепции «новой публичности». В настоящее время административные реформы в развитых странах вступили в новую «постменеджеральную» фазу. Ее определяющей характеристикой является повышенное внимание к обеспечению должных управленческих способностей государства при одновременном широком вовлечении бизнеса и общественности в решение публичных дел. Получающая в этой связи распространение в теории государственного управления концепция «новой публичности» формирует современные подходы к выработке публичных ценностей и обеспечению их влияния на государственную политику и управление. В транзитных политико-административных системах формирование механизмов вовлечения общественности в реформирование государственного и муниципального управления становится важным фактором успеха административных реформ. Использование принципов и технологий публичного участия структур гражданского общества в реформировании российской государственной гражданской службы продекларировано политической элитой и нормативно закреплено.

Так, подходы к трансформации отечественной административной системы с использованием современных концептов и образцов были заложены в ряде программных документов, в частности в серии

«майских указов» Президента РФ 2012 года. В частности, Указ № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусматривает комплекс мер по повышению прозрачности публичного управления, расширению возможностей гражданского участия в формировании публичной повестки дня и принятию государственных решений, совершенствованию кадровой политики на государственной службе, включая предоставление более широких возможностей общественным структурам влиять на ее содержание.

Однако определяющее влияние мотивов извлечения политической и административной ренты и связанное с ними господство в кадровой политике в государственных структурах протекционизма и клиентелизма не позволяют добиться системных изменений в ходе реформирования государственной службы России. «Перевод процесса реформирования государственного управления и государственной службы в полноценное поле новой публичности, как и выработка перспективной стратегии институциональных изменений, сегодня затруднены – доминирование интересов сетевых коалиций в формате неопатримониального господства загоняет реформу в тиски институциональной ловушки, в пределах которых возможны лишь ограниченные изменения, создающие эффект частичных реформ и улучшений» [3, с. 62]. Например, среди фрагментарных улучшений можно назвать то, что общенациональная база вакансий и конкурсов в государственных органах по всей России размещается на Федеральном портале управленческих кадров, хотя эта доступность информации не говорит о том, что все могут занять должность, а лишь что все могут подать заявление на участие в конкурсе на данную должность.

Данная ситуация связана с тем, что «указанные инновации существуют с широким набором должностей, исключенных из конкурсных процедур, закрытым механизмом формирования конкурсных комиссий и ограниченной четвертью их состава долей независимых экспертов. Последние, согласно законодательной норме, приглашаются органом по управлению государственной службой, который так и не создан на федеральном уровне и в подавляющем большинстве субъектов РФ. Состав независимых экспертов для конкурсной комиссии, а также аттестационных комиссий и комиссий по служебному поведению служащих и конфликту интересов, таким образом, формируется в основном кадровыми службами и по-прежнему зависит от предпочтений руководителя государственного органа» [3, с. 62].

Обозначенную проблему достаточно сложно решить быстро, поскольку такая система складывалась десятилетиями, однако необходимо системно, а не фрагментарно подходить к реформе государственно-служебных отношений.

Список использованной литературы

1. Кочеткова И. В. Проблемы обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации / И. В. Кочеткова, А. Н. Устинов // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2016. – С. 216–221.

2. Литвинова Ю. И. Правовые формы институционализации антикоррупционной политики в российской государственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. И. Литвинова. – Ростов н/Д., 2006. – 27 с.

3. Слатинов В. Б. Реформирование государственной гражданской службы России в условиях распространения концепции «новой публичности» : проблемы и ограничения / В. Б. Слатинов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11, № 3. – С. 61–68.

4. Талапина Э. В. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков ; под ред. В. Н. Южакова. – М., 2007. – 20 с.

5. Шободоева А. В. Основы теории национальной безопасности : курс лекций / А. В. Шободоева. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2017. – Ч. 1. – 190 с.

Информация об авторе

Якимова Екатерина Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.

Author

Yakimova Ekaterina Mihailovna – PhD in Law, Associate Professor, the Chair of Legal Security of National Security, Baikal State University, 11 Lenin str., Irkutsk, Irkutsk region, 664003, Russia, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.

СОДЕРЖАНИЕ

Анциферов Н. В. К вопросу о числе голосов избирателей, необходимом для отзыва выборного лица	3
Беззубенко А. В. Правовой статус местной администрации как исполнительно-распорядительного органа	8
Глазунова И. В. К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в Российской Федерации	15
Давыдова А. А. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы	23
Калашникова В. Б., Степанова Е. А. Зарубежный опыт электронной петиции	28
Кешикова Н. В. Реформирование системы форм народовластия в русле процессов преемственности в конституционном праве.....	33
Кустов С. С. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: эффективность правового регулирования	41
Маслов К. В. Безопасность государства: проблемы дефиниции.....	49
Минакова К. В. Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации в контексте национальной безопасности	55
Минникес И. А. Конституция как основа конституционного контроля	61
Минникес И. В. История конституционного контроля в России: смена парадигмы	68
Нелюбина А. В. Проблемы и перспективы введения курортного сбора на территории озера Байкал	77
Петрик А. С. Молодежный парламентаризм как проявление правового саморегулирования	82
Петров А. А. О некоторых проблемах разграничения полномочий судов в области нормоконтроля.....	88
Пуляевская И. А. Административная процедура приема документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги: сроки, результаты, практические проблемы и пути их решения.....	97
Романовская О. В. Правовые основы противодействия терроризму в США.....	103
Романовский Г. Б. Профилактика терроризма: опыт Великобритании.....	110
Слободчикова С. Н. Сущность принципа свободных выборов	118

Тимофеев И. В. О современном понимании права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации	124
Шайдулина Е. М. Принцип единства и неделимости городского хозяйства при разграничении полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства между органами местного самоуправления верхнего и нижнего уровней	128
Шастина А. Р. Конституционное право на организационную самостоятельность местного самоуправления на примере формирования местной администрации	135
Щукина Т. В. Модернизация системы государственного управления в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию и организационные решения	141
Устинов А. Н. Современное состояние обеспечения монетарными властями России права человека на устойчивую национальную валюту	150
Шехирев А. В. Понятие и основы формирования кадрового резерва муниципальной службы	158
Шептунов С. И. Основания истребования документов в ходе налогового контроля: проблемы правового регулирования	165
Шишкина Н. Э., Ращупкина Е. И. Права человека: к вопросу о понимании ряда современных тенденций	177
Якимова Е. М. Организационно-практические меры реализации антикоррупционной политики в системе обеспечения безопасности предпринимательской деятельности	185

Научное издание

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ДЕТЕРМИНАНТЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Материалы международной научно-практической конференции,
состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума

Иркутск, 21–22 сентября 2017 года

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в пользование 01.11.17.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
<http://bgu.ru>.